



BAYERISCHER LANDKREISTAG

BAYERISCHER
INNOVATIONSRING
für Landratsämter



LEITFADEN

ZUR ANALYSE UND OPTIMIERUNG VON VERWALTUNGSPROZESSEN IN DEN LANDRATSÄMTERN

Oktober 2014

Bayerischer Landkreistag

Kardinal-Döpfner-Straße 8
80333 München

Telefon +49 (0) 89/286615-0

Telefax +49 (0) 89/282821

info@bay-landkreistag.de
www.bay-landkreistag.de



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Vorbemerkung	4
1. Prozesse und Prozessverständnis	5
1.1. Prozessdefinition	5
1.2. Vorteile und Anwendungsbereiche einer Prozessbetrachtung	5
1.3. Einordnung des Prozesses in die Verwaltungsorganisation	6
1.4. Arten von Prozessen	7
1.5. Standardisierbarkeit von Prozessen	7
2. Vorgehen zur Prozessanalyse und -optimierung	8
2.1. Projekt vorbereiten und planen	8
2.1.1. Grundsatzentscheidung der Verwaltungsspitze	8
2.1.2. Projektauftrag und -strukturen festlegen	9
2.1.3. Checkliste zur Projektvorbereitung und -planung	11
2.2. Ist-Prozess aufnehmen	11
2.2.1. Ist-Prozess definieren und abgrenzen	11
2.2.2. Ist-Prozess erheben	11
2.2.3. Ist-Prozess visualisieren	12
2.2.4. Checkliste zur Prozessaufnahme	14
2.3. Ist-Prozess analysieren	14
2.4. Soll-Prozesse entwickeln	15
2.5. Soll-Konzept entwickeln und umsetzen	16
2.6. Projekt evaluieren und verstetigen	17
3. Erfolgsfaktoren bei der Prozessanalyse und -optimierung	18
3.1. Ganzheitliches Akzeptanzmanagement	18
3.2. Ganzheitliches Projektmanagement	19
3.3. Kontinuierliches Prozessmanagement	19
Anlagen	21
Anlage 1: Praxisbeispiel des Landratsamts Rottal-Inn für einen Projektauftrag	21
Anlage 2: Checkliste für Workshops zur Prozesserhebung	22
Anlage 3: Praxisbeispiel des Landratsamts Rottal-Inn für einen Laufzettel	23
Anlage 4: Praxisbeispiel des Landratsamts Mühldorf a. Inn für Interviews zur Prozessaufnahme	25
Anlage 5: Vor- und Nachteile der Erhebungstechniken	26
Anlage 6: Praxisbeispiel des Landratsamts Mühldorf a. Inn für den Prozess „Leistungs- und Entgeltvereinbarung, Heimaufsicht“ im Bereich SGB VIII (Jugendhilfe)	27

Impressum:

Herausgeber:

Bayerischer Landkreistag
Kardinal-Döpfner-Straße 8
80333 München
Telefon (089) 286615-0
Telefax (089) 282821
info@bay-landkreistag.de
www.bay-landkreistag.de

Für den Inhalt verantwortlich:

Dr. Johann Keller
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Bayerischen Landkreistags

Herstellung:

Sebastian Weiss OHG
Wertstraße 11
94469 Deggendorf



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung eines Prozesses	5
Abbildung 2: Veränderungen in der Struktur von Verwaltungsabläufen vor und nach einer Prozessanalyse und -optimierung	5
Abbildung 3: Einordnung des Prozesses in die Verwaltungsorganisation	6
Abbildung 4: Einteilung in Prozessklassen	7
Abbildung 5: Vorgehen zur Prozessanalyse und -optimierung	8
Abbildung 6: Checkliste zur Projektvorbereitung und -planung	11
Abbildung 7: Checkliste zur Prozessaufnahme	14
Abbildung 8: Mögliche Ansätze zur Prozessoptimierung	14
Abbildung 9: Checkliste für die Prozessanalyse	15
Abbildung 10: Checkliste zur Entwicklung des Soll-Prozesses	16
Abbildung 11: Checkliste für die Sollkonzeption und Umsetzung	17
Abbildung 12: Erfolgsfaktoren für die Prozessanalyse und -optimierung	18
Abbildung 13: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess	20

Vorbemerkung

Das Ziel einer Prozessbetrachtung liegt vor allem darin, Verwaltungsabläufe methodisch und strukturiert darzustellen, zu analysieren und etwaige Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Beispielsweise können unnötige Medienbrüche, Informationsflüsse oder Schnittstellen erkannt und reduziert werden, so dass mehr Zeit für die inhaltliche Verwaltungsarbeit bleibt. Weitere Vorteile und Anwendungsbereiche einer Prozessbetrachtung sind insbesondere:

- schnellere Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen (durch visualisierte Prozesse wird deutlich, wo und wie eine Anpassung erfolgen muss),
- Kundenzufriedenheit verbessern (z.B. aufgrund der Ergebnisse einer Bürger-/ Kundenbefragung),¹
- Führungsunterstützung durch Prozessziele und -kennzahlen verbessern,
- Impulse aus interkommunalen Vergleichen für eigene Verbesserungen nutzen.

Um die Landratsämter bei der Analyse und Optimierung ihrer Prozesse zu unterstützen, hat die Projektgruppe „Organisation/eGovernment“ des Bayerischen Innovationsrings unter der Leitung von Landrat Georg Huber, Landkreis Mühldorf a. Inn, in Zusammenarbeit mit Rödl & Partner sowie unter Mitwirkung der KGSt, der PICTURE GmbH, des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands sowie der Bayerischen Akademie für Verwaltungs-Management diesen Leitfaden erstellt. Der Projektgruppe gehören die Landkreise Bad Tölz-Wolfratshausen, Bamberg, Cham, Ebersberg, Kulmbach, Miltenberg, Mühldorf a. Inn, Neu-Ulm, Passau, Roth und Rottal-Inn an.

Der Leitfaden erläutert in Kapitel 1 zunächst den Begriff des „Prozesses“, geht auf die Vorteile und Anwendungsbereiche einer Prozessbetrachtung ein und gibt Hinweise zur Einordnung des Prozesses in die Verwaltungsorganisation sowie zur Standardisierbarkeit von Prozessen. In Kapitel 2, S. 8 ff., wird das Vorgehen zur Analyse und Optimierung von Verwaltungsprozessen beschrieben, angefangen bei der Vorbereitung und Planung eines solchen Projekts, der Aufnahme und Analyse des jeweiligen Ist-Prozesses, der anschließenden Entwicklung und Umsetzung eines Soll-Prozesses bis hin zur Evaluierung dieses Prozesses nach einer ausreichenden Praxisphase. Abschließend wird in Kapitel 3, S. 18 ff., auf die wesentlichen Erfolgsfaktoren bei der Prozessanalyse und -optimierung eingegangen.

Die Ausführungen in diesem Leitfaden sind als Hilfestellung für die Analyse und Optimierung der Prozesse in den Landratsämtern gedacht. Für die konkrete Umsetzung sind stets die Verhältnisse vor Ort zu berücksichtigen, insbesondere müssen die hierzu erforderlichen personellen Ressourcen vorhanden sein.

¹ Siehe hierzu auch: Bayerischer Landkreistag (Hrsg.), Leitfaden zur Entwicklung und Umsetzung einer Bürger-/Kundenbefragung für die Landkreise, 2014, Leitfaden zur Einrichtung eines zentralen Kundenservice in den Landratsämtern, 2014, sowie Handlungsempfehlungen für ein service- und kundenorientiertes Landratsamt, 2012, jeweils online abrufbar unter <http://www.bay-landkreistag.de/Landkreistag/BayerischerInnovationsring/Veroeffentlichungen/Service-und-Kundenorientierung.aspx> (15.09.2014).



1. Prozesse und Prozessverständnis

Im Rahmen dieses einführenden Kapitels wird zunächst der Begriff des „Prozesses“ definiert (Kapitel 1.1, sogleich unten) und anschließend auf die Vorteile und Anwendungsbereiche einer Prozessbetrachtung eingegangen (Kapitel 1.2, S. 5 f.). Zum besseren Verständnis werden in Kapitel 1.3, S. 6, Hinweise zur Einordnung des Prozesses in die Verwaltungsorganisation gegeben und die Arten von Prozessen (Kapitel 1.4, S. 7) und deren Standardisierbarkeit (Kapitel 1.5, S. 7) näher thematisiert.

1.1. Prozessdefinition

Ein Prozess besteht aus einer Abfolge von Aktivitäten zur Leistungserstellung. Er beginnt durch ein auslösendes Ereignis (z.B. Antrag) und endet mit einem bestimmten Ergebnis (Leistung oder Produkt), das einem oder mehreren (internen/externen) Abnehmern zur Verfügung gestellt wird. Beispiele von Ergebnissen in diesem Sinne können sein:

- die erteilte Baugenehmigung,
- der ausgestellte Führerschein,
- die gewährte Hilfe zur Erziehung.

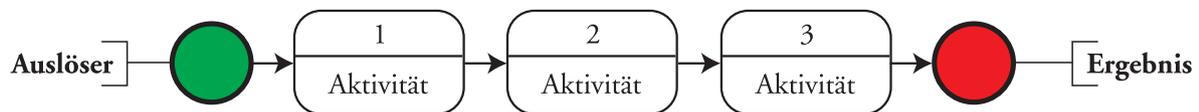


Abbildung 1: Schematische Darstellung eines Prozesses²

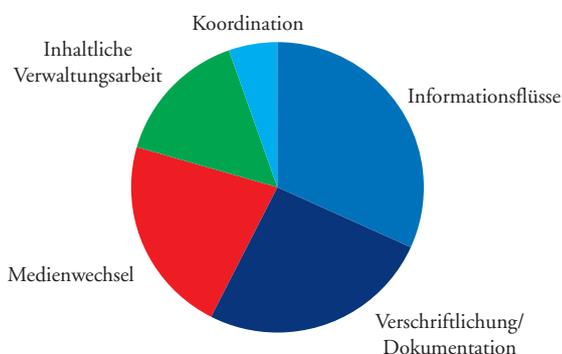
Definition:

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 Fachbereiche/Sachgebiete bzw. Geschäftsbereiche/Abteilungen hinweg erstrecken. **Prozesse erfordern daher eine ganzheitliche Betrachtung vom Auslöser bis zum Ergebnis, über organisatorische Grenzen hinweg.**³

1.2. Vorteile und Anwendungsbereiche einer Prozessbetrachtung

Die Vorteile einer Prozessbetrachtung liegen vor allem darin, Verwaltungsabläufe methodisch und strukturiert darzustellen, zu analysieren und etwaige Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Beispielsweise können unnötige Medienbrüche oder Informationsflüsse erkannt und reduziert werden, so dass mehr Zeit für die inhaltliche Verwaltungsarbeit bleibt:

Struktur der Verwaltungsabläufe (davor)



Struktur der Verwaltungsabläufe (danach)

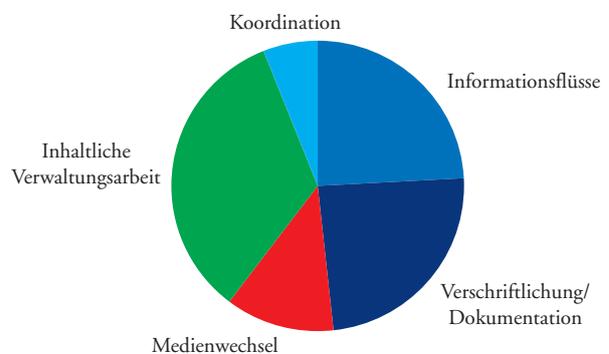


Abbildung 2: Veränderungen in der Struktur von Verwaltungsabläufen vor und nach einer Prozessanalyse und -optimierung⁴

² Quelle: KGSt-Bericht Nr. 3/2011, S. 9.

³ KGSt-Bericht Nr. 3/2011, S. 9 f.

⁴ Quelle: PICTURE GmbH.

Weitere mögliche Vorteile und Anwendungsbereiche sind insbesondere:

- Verwaltungsabläufe vereinfachen (z.B. Schnittstellen abbauen, Prozesse werden dadurch reibungsloser und bergen weniger Konfliktpotenzial)
- steigendem Arbeitsdruck entgegenwirken (z.B. höhere Fallzahlen müssen bei gleichem Personaleinsatz bewältigt werden)
- klare Zuständigkeiten und Schnittstellen definieren
- Abläufe effizienter gestalten
- Impulse aus interkommunalen Vergleichen für eigene Verbesserungen nutzen
- Wissensasymmetrien abbauen (durch Prozessdokumentationen werden Prozesse abteilungs- bzw. geschäftsbereichsübergreifend transparent und nachvollziehbar dargestellt)
- schnellere Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen (durch visualisierte Prozesse wird deutlich, wo und wie eine Anpassung stattfinden muss)
- Führungsunterstützung und Zielsteuerung verbessern (Prozessziele und -kennzahlen verbessern Führungsunterstützung)
- politische/strategische Ziele umsetzen
- Anregungen von Führungskräften und Mitarbeiter/-innen aufgreifen (z.B. im Rahmen des Vorschlagswesens)
- Kundenzufriedenheit verbessern (z.B. aufgrund der Ergebnisse einer Bürger-/ Kundenbefragung)⁵
- Zertifizierungen durchführen
- Softwarelösungen einführen
- Haushalteinsparungen

1.3. Einordnung des Prozesses in die Verwaltungsorganisation

Bei der Analyse und Optimierung von Prozessen stehen die Verwaltungsabläufe im Mittelpunkt. Ein guter Anknüpfungspunkt sind daher insbesondere die aus gesetzlichen und/oder politischen Aufgaben abgeleiteten Produkte und die dazugehörigen Leistungen. Die Zusammenhänge zwischen Produkten und Prozessen verdeutlicht die nachfolgende Abbildung:

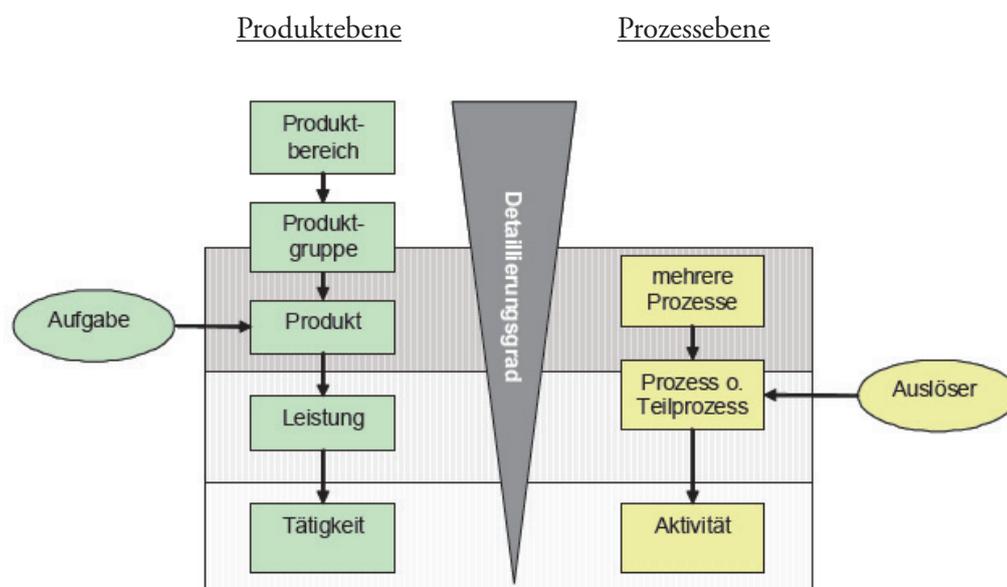


Abbildung 3: Einordnung des Prozesses in die Verwaltungsorganisation⁶

⁵ Siehe hierzu auch: Bayerischer Landkreistag (Hrsg.), Leitfaden zur Entwicklung und Umsetzung einer Bürger-/Kundenbefragung für die Landkreise, 2014, Leitfaden zur Einrichtung eines zentralen Kundenservice in den Landratsämtern, 2014, sowie Handlungsempfehlungen für ein service- und kundenorientiertes Landratsamt, 2012, jeweils online abrufbar unter <http://www.bay-landkreistag.de/Landkreistag/BayerischerInnovationsring/Veroeffentlichungen/Service-undKundenorientierung.aspx> (15.09.2014).

⁶ Quelle: KGSt-Bericht Nr. 3/2011, S. 13.



1.4. Arten von Prozessen

Je nach ihrer Einbindung in die Erstellung einer Leistung bzw. eines Produkts wird zwischen Leistungserstellungs-, Stütz- und Steuerungsprozessen unterschieden:

- Prozesse, deren Ergebnis an einen externen Kunden (z. B. Bürger, Unternehmen) gehen, werden als **Leistungserstellungsprozesse** bezeichnet.
- Wenn interne Kunden die Zielgruppe sind, handelt es sich um **Stützprozesse**. Sie stellen Dienstleistungen und Ressourcen bereit und unterstützen dadurch die Leistungserstellungsprozesse. Ohne sie ist eine Leistungserstellung für externe Kunden nicht möglich.
- Eine dritte Klasse, die der **Steuerungsprozesse**, schafft die Voraussetzungen für die Leistungserstellung. In ihnen werden Rahmen vorgegeben, Ziele und Standards formuliert, Strategien bestimmt und Entscheidungen getroffen.

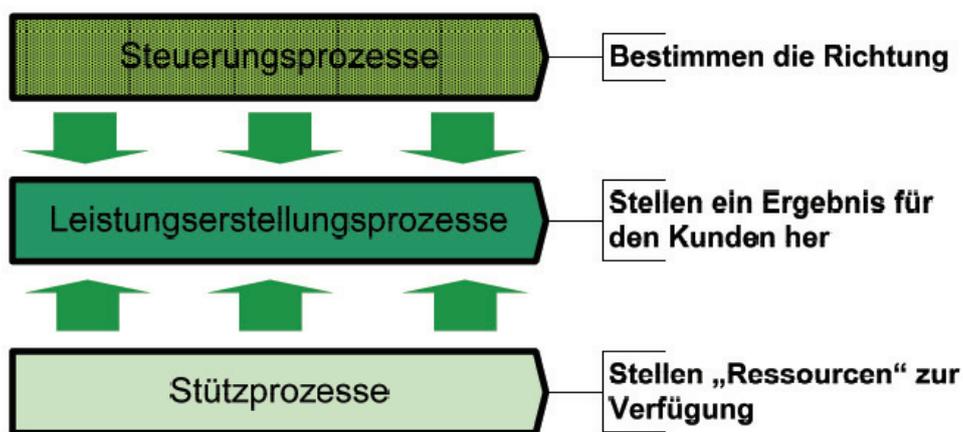


Abbildung 4: Einteilung in Prozessklassen⁷

Die Einteilung in Prozessklassen ist nicht mit einer Wertigkeit verbunden. Die differenzierte Betrachtung hilft aber bei der Frage, wie die Leistungserstellungsprozesse gesteuert (Steuerungsprozesse) und unterstützt (Stützprozesse) werden müssen, um die jeweiligen Prozessziele zu erreichen.⁸

1.5. Standardisierbarkeit von Prozessen

Eine Standardisierung von Prozessen ist in der Regel nur bei regelmäßig wiederkehrenden und voraussagbaren (Teil-)Prozessen sinnvoll, was allerdings auf eine Vielzahl von Verwaltungsprozessen zutrifft (Anzeige- und Genehmigungsverfahren, interne Abläufe wie die Genehmigung von Dienstreisen, Urlaubsanträgen etc.).

Insbesondere kreative, innovative, komplexe und/oder dynamische (Teil-)Prozesse wiederholen sich nicht regelmäßig und lassen sich mithin auch nicht sinnvoll standardisieren. Die Dokumentation solcher Prozesse kann jedoch zweckmäßig sein, um z.B. Schnittstellen zwischen verschiedenen Abteilungen bzw. Geschäftsbereichen und Sachgebieten bzw. Fachbereichen aufzuzeigen und Verbesserungspotenziale sichtbar zu machen.

Bei der Standardisierbarkeit von Prozessen sollte ferner beachtet werden, dass

- ein (Gesamt-)Prozess aus standardisierbaren und nicht standardisierbaren (Teil-)Prozessen bestehen kann (z.B. Entscheidungen mit Ermessensspielräumen),
- kreative, innovative (Teil-)Prozesse zu standardisierbaren (Teil-)Prozessen werden können und umgekehrt (z.B. Innovation wird im Laufe der Zeit durch regelmäßige Wiederholungen zum Standard).

⁷ Quelle: KGSt-Bericht Nr. 3/2011, S. 17.

⁸ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 3/2011, S. 16 f.

Empfehlung:

Standardisierte Prozesse sollten nicht rein schematisch angewandt werden, sondern regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob der beschriebene Prozessablauf (noch) „passt“.⁹

2. Vorgehen zur Prozessanalyse und -optimierung

Das Vorgehen zur Prozessanalyse und -optimierung kann in fünf Phasen unterteilt werden - vom Projektauftrag bis zur Umsetzung des entwickelten Soll-Prozesses -, ergänzt um die sich hieran anschließende Evaluierung des Projektergebnisses:

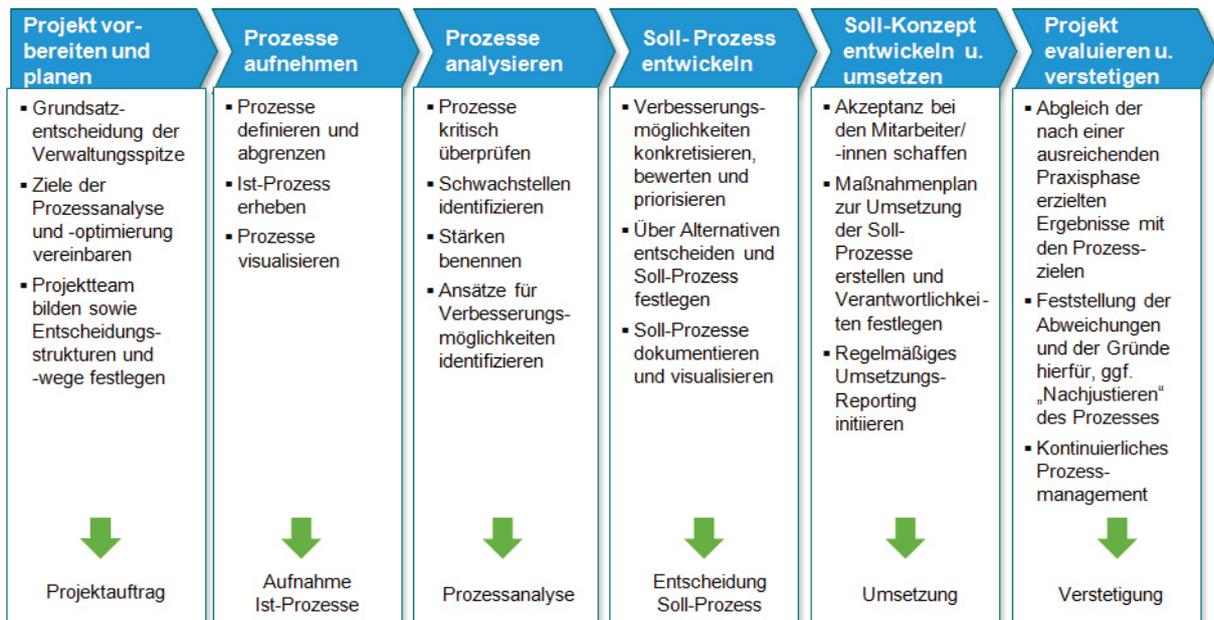


Abbildung 5: Vorgehen zur Prozessanalyse und -optimierung

2.1. Projekt vorbereiten und planen

Im Rahmen der Vorbereitung und Planung eines Projekts zur Analyse und Optimierung von Prozessen sollte zunächst eine Grundsatzentscheidung der Verwaltungsspitze mit den damit verbundenen strategischen Zielen getroffen werden (Kapitel 2.1.1, sogleich unten). Diese wird anschließend im Rahmen eines Projektauftrags konkretisiert, der auch die wesentlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung definiert (Kapitel 2.1.2, S. 9 f.).

2.1.1. Grundsatzentscheidung der Verwaltungsspitze

- Die Analyse und ggf. Optimierung von Prozessen kann sich auf die Strukturen und Abläufe in der Verwaltung auswirken (es ergeben sich organisatorische und evtl. auch technische Änderungen).
- Projekte zur Prozessanalyse und -optimierung erfordern zudem personelle Ressourcen. Diese müssen im Vorfeld, ggf. in Form externer Berater, bereitgestellt werden.
- Die Verwaltungsspitze sollte die Projekte daher frühzeitig mittragen (sie kann die Projektdurchführung durch eine zielgerichtete Kommunikation unterstützen).
- Es kann sich auch empfehlen, generelle strategische Ziele und Themenfelder für künftige Projekte festzulegen, zum Beispiel:
 - Ziel: Verbesserung der strategischen Steuerung
 - ➔ Analyse und Optimierung von Steuerungsprozessen, z.B. Visions-, Leitbild-, und Strategieentwicklung für das gesamte Landratsamt, den jeweiligen Geschäfts- oder Fachbereich etc.

⁹ Vgl. Hill, Hermann: Prozessflexibilisierung und adaptive Prozessentwicklung, DÖV 7/2012, S. 250 ff.



- Ziel: Verbesserung des externen Service-Niveaus
 - ➔ Analyse und Optimierung von Prozessen mit direktem Kundenkontakt (insbesondere Leistungserstellungsprozesse)
- Ziel: Verbesserung des internen Service-Niveaus (z.B. Mitarbeiterzufriedenheit)
 - ➔ Analyse und Optimierung von Stützprozessen¹⁰
- Ziel: Schnellere Erteilung von Genehmigungen
 - ➔ Analyse und Optimierung von Genehmigungsverfahren und die dahinter liegenden Prüf-, Abstimmungs-, Informations- und Beratungsprozesse¹¹
- Ziel: Unternehmensfreundliche Verwaltung
 - ➔ Analyse und Optimierung von Prozessen mit Verbindung zu Unternehmen
- Ziel: Haushalt konsolidieren
 - ➔ Analyse und Optimierung von Prozessen, die ressourcenintensiv sind
- Ziel: Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit
 - ➔ Analyse und Optimierung von Prozessen, bei denen der Landkreis mit anderen Kommunen Möglichkeiten und Interesse an einer Zusammenarbeit hat und Synergien heben kann
- Bezieht sich die Grundsatzentscheidung auf ein konkretes Projekt, sollten auch dafür strategische Ziele definiert werden.

Praxisbeispiel:

Der Landkreis Mühldorf a. Inn hat sich für die Analyse und Optimierung seiner Prozesse im Fachbereich Jugend und Familie folgende Ziele gesetzt:

- Angemessene Personalausstattung (steigende Aufgaben bei gleichbleibendem Personal haben eine Objektivierung der Belastungssituation erforderlich gemacht)
- Qualitätssicherung und -optimierung
- Konsolidierungsmöglichkeiten erarbeiten (auf Grund enger werdender fiskalischer Spielräume und zu erwartendem weiteren Fallzahlenanstieg).

2.1.2 Projektauftrag und -strukturen festlegen

- Die Analyse und Optimierung von Prozessen sollte grundsätzlich im Rahmen eines Projekts erfolgen, weil diese Vorhaben in der Regel eine gewisse Komplexität aufweisen und mehrere Fachbereiche bzw. Sachgebiete betroffen sind.
- Die Organisation eines solchen Projekts ist – vergleichbar mit Projekten in anderen Themenfeldern – von den Zielen des Projekts, der Größe und der Komplexität des Untersuchungsbereichs abhängig. Hiernach bestimmt sich, wie aufwändig die Projektleitung zu konzipieren ist und wie viele Mitarbeiter/-innen mit welchen Fachkompetenzen (z.B. Organisation, Fachbereich, IT, andere Querschnittsbereiche) eingebunden werden müssen.
- Jedes Projekt beginnt mit einem Projektauftrag zur Konkretisierung der Grundsatzentscheidung der Verwaltungsspitze (Kapitel 2.1.1, S. 8 f.). Folgende Punkte sollten vor dem Projektbeginn eindeutig festgelegt werden:
 - Wer ist Auftraggeber der Prozessanalyse und -optimierung (z.B. Landrätin/Landrat?)
 - Wie lautet der genaue Auftrag (Zielformulierung)?
 - Wie sind die Projektphasen geplant, z.B. Ist-Prozess aufnehmen (Kapitel 2.2, S. 11 ff.), Ist-Prozess analysieren (Kapitel 2.3, S. 14 f.), Soll-Prozesse entwickeln (Kapitel 2.4, S. 15 f.), Soll-Konzept entwickeln und umsetzen (Kapitel 2.5, S. 16 f.) und Projekt evaluieren und verstetigen (Kapitel 2.6, S. 17)?
 - Welche Ressourcen stehen zur Verfügung (z.B. Einsatz von externen Beratern)?
 - Welche Regularien gibt es (z.B. zeitliche Begrenzungen)?

¹⁰ Siehe zu den einzelnen Prozessarten Kapitel 1.4, S. 7.

¹¹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 3/2011, S. 17 f.

- Welche Erfolgsparameter gibt es (wann war das Projekt erfolgreich)?

Der Projektauftrag stellt die wesentliche Arbeitsgrundlage des Projektes dar. Er sollte schriftlich fixiert sowie transparent und für alle nachvollziehbar kommuniziert werden.¹²

- Im Rahmen der Vorbereitungsphase des Projekts sollten zudem grundsätzlich folgende Aspekte festgelegt werden:
 - Projektleitung und Projektgruppe,
 - Verantwortungs- und Entscheidungsspielraum für die Projektleitung/ Projektgruppe,
 - Termin- und Meilensteinplanung (kurz-, mittel-, langfristig),
 - Ressourcen- und Kapazitätsplanung (z.B. Mitarbeiterinsatz),
 - Einbindung der Personalvertretung oder von Beauftragten (z.B. behördliche Datenschutzbeauftragte/r),
 - Lenkungsausschuss als übergeordnetes Entscheidungsgremium (Vorstellung und Abnahme der Meilensteinergebnisse) sowie
 - Kommunikationsroutinen (z.B. regelmäßige Berichte über den Projektfortschritt).
- Je nach Zielrichtung bietet es sich auch an, Externe (Bürger, Unternehmen, Berater etc.) einzubeziehen, wenn sie einen wichtigen Beitrag für den Projekterfolg leisten können. Für die Einbindung externer Berater sprechen beispielsweise:
 - ggf. höhere Akzeptanz bei den Mitarbeiter/-innen,
 - ggf. mehr Erfahrungen bei Vorhaben zur Prozessanalyse und -optimierung,
 - Einbindung externer Ressourcen, wenn intern keine hinreichenden personellen Ressourcen vorhanden sind bzw. bereitgestellt werden können.
- Die Einbindung eines externen Beraters sollte nur zeitweise erfolgen, mit dem Ziel, dass das Landratsamt künftige Projekte zur Prozessanalyse und -optimierung mit dem intern aufgebauten Prozesswissen anschließend selbst durchführen kann. Bei der erstmaligen Beauftragung eines externen Beraters sollte das Projekt vom Landratsamt so eng begleitet werden, dass zumindest die Evaluierung des umgesetzten Soll-Prozesses mit eigenem Personal durchgeführt werden kann.¹³
- Bei der Auswahl der Mitarbeiter/-innen des Fachbereiches für die Projektgruppe hat es sich bewährt, eine Mischung aus erfahrenen Kräften mit umfangreicher Fachkenntnis des Prozesses und ggf. neu hinzugekommenen Mitarbeiter/-innen bzw. nicht unmittelbar am Prozess beteiligten Mitarbeiter/-innen zu finden. Letztere können die Teilprozesse ggf. objektiver hinterfragen und sind daher bei der Analyse und Optimierung wichtige Impulsgeber.
- Wichtig ist auch die Einbindung der mittleren Führungsebene, gerade auch bei der Umsetzung der abgestimmten Soll-Prozesse. Dies gilt gleichermaßen auch für andere Personen, die im jeweiligen Bereich die Verantwortung für die Umsetzung tragen. Insbesondere sollte die Einbindung des Personalrats, falls nicht rechtlich ohnehin vorgeschrieben, im Wege einer vertrauensvollen Zusammenarbeit erfolgen.

¹² Siehe hierzu das Praxisbeispiel des Landratsamts Rottal-Inn für einen Projektauftrag in [Anlage 1, S. 21](#).

¹³ Vgl. zu den einzelnen Schritten der Prozessanalyse und -optimierung Kapitel 2, S. 8, sowie zur Evaluierung Kapitel 2.6, S. 17.

2.1.3 Checkliste zur Projektvorbereitung und -planung

Checkliste für die Projektvorbereitung und -planung	Status	
	✓	✗
Die Verwaltungsspitze hat eine Grundsatzentscheidung zur Durchführung des Projekts getroffen.		
Die Ziele der Prozessanalyse und -optimierung sind vereinbart.		
Finanzielle und personelle Ressourcen stehen zur Verfügung.		
Der Projektauftrag ist erteilt.		

Abbildung 6: Checkliste zur Projektvorbereitung und -planung

2.2. Ist-Prozess aufnehmen

Nach der Erteilung des Projektauftrags, in dem insbesondere die Projektziele festgelegt sind, wird der gegenwärtige Ist-Stand erhoben. Hierzu wird der Ist-Prozess zunächst definiert und von anderen Prozessen abgegrenzt (Kapitel 2.2.1, sogleich unten) und anschließend erhoben (Kapitel 2.2.2, S. 11 f.) sowie visualisiert (Kapitel 2.2.3, S. 12 f.).

2.2.1. Ist-Prozess definieren und abgrenzen

- Der Prozess muss für die Analyse und Optimierung genau von anderen abgegrenzt werden.
- Für eine deutliche Abgrenzung eines Prozesses sind folgende Informationen nötig:
 - Definition von Prozessbeginn und Prozessende
 - beteiligte Akteure (z.B. verwaltungsintern: Amtsleitung, Abteilungs- bzw. Geschäftsbereichsleitung, Sachgebiets- bzw. Fachbereichsleitung, Sachbearbeiter/-innen, verwaltungsextern: Antragsteller/-in)
 - Schnittstellen (z.B. verwaltungsintern: anderes Sachgebiet bzw. anderer Fachbereich, verwaltungsextern: z.B. Fachbehörden)
 - Prozessebenen (Gesamtprozess, Teilprozess, Aktivität)
- Betroffene Mitarbeiter/-innen eng einbinden und deren Fachwissen nutzen. Es gilt der Grundsatz: Das Optimierungspotenzial steckt bereits in den Köpfen der Mitarbeiter/-innen, es muss lediglich im Rahmen des Projekts „hervorgeholt“ werden.

2.2.2. Ist-Prozess erheben

- Bei der Erhebung des Ist-Prozesses müssen in der Regel verschiedene Rechtsvorschriften bzw. Daten- und Informationsquellen berücksichtigt werden, z.B.:
 - Rechtsgrundlagen
 - bereits vorhandene Fallzahlen bzw. Mengengerüste (wie oft der Prozess im Zeitraum X durchlaufen wird), beispielsweise aus interkommunalen Vergleichen
 - bestehende Standards und Arbeits- bzw. Dienstanweisungen
 - verwendete Dokumente und Formulare
 - ggf. grobe Beschreibung der aktuellen IT- Unterstützung (z.B. Fachverfahren)
- Die gesichteten Informationen dienen der ergänzenden Beschreibung der einzelnen Aktivitäten bzw. zur Identifizierung der Prozessbeteiligten:
 - Auslöser für einen Prozess (z.B. ein Antrag)
 - Prozessablauf (Teilprozessschritte und darunter liegende Aktivitäten)

- Prozessbeteiligte und ihre Verortung innerhalb oder außerhalb des Landratsamts
- Prozessergebnis (z.B. Genehmigung)
- Als Grundlage für die spätere Prozessanalyse ist es zudem grundsätzlich erforderlich, Kennzahlen festzulegen und zu erheben:
 - Die Kennzahlen werden aus den vereinbarten Prozesszielen (Kapitel 2.1.2, S. 9 f.) abgeleitet. Durch die Kennzahlen werden die Ziele messbar gemacht. Ist es beispielsweise das Ziel, bestimmte Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, sollte als Kennzahl auch die Durchlaufzeit (bestehend aus Bearbeitungs-, Liege- und Transferzeit) je Antrag erhoben werden.
 - Weitere Beispiele für Kennzahlen sind:
 - Anzahl von Beratungen vor Verweis an Beratungsstelle,
 - Dauer eines Hausbesuchs,
 - etc.
- In der Praxis häufig anzutreffende Erhebungsmethoden sind insbesondere:
 - Workshops gemeinsam mit den Projektbeteiligten (Checkliste in [Anlage 2](#), S.22)
 - Selbstaufschreibungsverfahren, z.B. mittels Laufzettel (siehe hierzu das Praxisbeispiel des Landratsamts Rottal-Inn in [Anlage 3](#), S. 23)
 - Interviews (s. hierzu das Praxisbeispiel des Landratsamts Mühldorf a. Inn für Interviews zur Prozessaufnahme, [Anlage 4](#), S.25)
 - schriftliche Befragungen
 - Analyse von Dokumenten (z.B. Akten)
- Kriterien für die Auswahl von Erhebungstechniken sind insbesondere:
 - Fragestellung/Ziel der Prozessanalyse und -optimierung
 - Zugänglichkeit von Daten
 - Belastung des Untersuchungsbereiches (z.B. Publikumsverkehr)
 - Belastung der Betroffenen (v.a. Zeit, Arbeitsaufwand, psychologisch)
 - Aufwand und Ausstattung der die Erhebung durchführenden Mitarbeiter/-innen (Ressourcen)
 - Genauigkeit, Objektivität des Ergebnisses
 - Auswertungsaufwand
 - Informationsumfang, Informationszugriff
 - Kosten
 - Struktur des Untersuchungsbereichs
 - Einbeziehung Mitarbeiter/-innen
 - zur Verfügung stehende Zeit

Einen Überblick über die einzelnen Methoden mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen bietet die als [Anlage 5](#), S. 26, beigefügte Übersicht.
- Bei der Gliederung der Prozessdokumentation ist eine Orientierung an den Produktnummern bzw. am Produktplan sinnvoll. Die erhobenen Prozesse können auch im Rahmen eines Wissensmanagements verwendet werden.

2.2.3. Ist-Prozess visualisieren

Die Prozesse innerhalb des Landratsamts sollten nach einheitlichen Standards visualisiert werden, insbesondere sollte für die Darstellung eine einheitliche „Sprache“ verwendet werden. Dies ermöglicht konsistente und im gesamten Landratsamt gültige Darstellungen und erleichtert dadurch ein kontinuierliches Prozessmanagement.¹⁴

¹⁴ Siehe hierzu Kapitel 3.3, S. 19 f.



Die „Sprache“ zur Darstellung der Prozesse (sog. Modellierungssprache) sollte insbesondere

- leicht verständlich sein, auch für Mitarbeiter/-innen außerhalb des Organisations- und IT-Bereichs,
- verschiedene Sichten auf Prozesse anbieten,
- verschiedene Detaillierungsgrade unterstützen,
- in mehreren Modellierungswerkzeugen verfügbar sein und
- möglichst keine „Insellösung“ sein, d.h. die Modellierungssprache sollte nicht nur vom eigenen Landratsamt, sondern auch von anderen Landkreisen genutzt werden (Stichwort: interkommunale Vergleiche, Austausch von Prozessmodellen).

Ein einheitlicher Standard für die Modellierung von Verwaltungsprozessen hat sich bislang noch nicht durchgesetzt; hier konkurrieren noch unterschiedliche Darstellungsformen miteinander. Einen Überblick über gängige und für die öffentliche Verwaltung relevante Modellierungssprachen vermittelt die Veröffentlichung „Ausgewählte Modellierungs-Notationen im Überblick“.¹⁵ In Anlage 6, S. 27, finden Sie ein Praxisbeispiel des Landratsamts Mühldorf a. Inn für den Prozess „Leistungs- und Entgeltvereinbarung, Heimaufsicht“ im Bereich SGB VIII (Jugendhilfe).

Der notwendige Detaillierungsgrad bei der Visualisierung eines Prozesses hängt dabei grundsätzlich vom Ziel der Prozessanalyse und -optimierung, der Komplexität des Prozesses sowie der Häufigkeit seiner Durchführung ab. Für die Einführung eines Workflow-Managementsystems ist z. B. ein höherer Detaillierungsgrad erforderlich als für die Darstellung und Optimierung von Schnittstellen zwischen den Beteiligten eines Prozesses.

Bei der Auswahl einer Software zur Prozessanalyse und -optimierung sollte darauf geachtet werden, ob auch verwaltungsspezifische Anforderungen vom Leistungsprofil mit abgedeckt werden. Kriterien für die Softwareauswahl sind insbesondere:

- Kosten
- Umfang der Prozessanalyse und -optimierung (Nutzen als Steuerungselement, Anzahl der eingebundenen Mitarbeiter/-innen etc.)
- Anzahl der abzubildenden Prozesse und deren Komplexität
- Häufigkeit der Nutzung im Verhältnis zum Einarbeitungsaufwand
- Software sollte nicht nur eine Modellierungssprache unterstützen und idealerweise flexibel in der Aufnahme weiterer Modellierungssprachen sein

Hinweis:

- Die Notwendigkeit einer speziellen Modellierungssoftware kann wegen der damit ggf. verbundenen Kosten oder dem bei einer Fachsoftware in der Regel notwendigen Einarbeitungsaufwand eine „Einstieghürde“ darstellen, gerade wenn sich das Landratsamt zunächst von den Möglichkeiten der Prozessanalyse und -optimierung im eigenen Haus überzeugen möchte.
- Der Bayerische Innovationsring stellt den Landkreisen in Bayern deshalb auf Anfrage ein kostenloses Werkzeug zur Visualisierung von Verwaltungsprozessen auf Excel-Basis zur Verfügung.

¹⁵ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (Hrsg.), Prozessmanagement in MV: Ausgewählte Modellierungs-Notationen im Überblick, Dezember 2011, online abrufbar unter: http://www.service.m-v.de/cms/DLP_prod/DLP/Servicebereich/Kooperatives_E-Government/Prozessmanagement/01_Anlage_Modellierungsnotationen_im_Ueberblick_V03.pdf (03.02.2014).

2.2.4. Checkliste zur Prozessaufnahme

Checkliste zur Prozessaufnahme	Status	
Die zu analysierenden Prozesse wurden klar definiert und von anderen abgegrenzt.		
Die für den Prozess relevanten Rechtsvorschriften bzw. Daten- und Informationsquellen (Rechtsgrundlagen, vorhandene Fallzahlen etc.) sind berücksichtigt.		
Die einzelnen Prozessschritte bzw. Aktivitäten sowie die Prozessbeteiligten sind identifiziert und erhoben.		
Die Kennzahlen wurden für jeden Prozess aus den Prozesszielen abgeleitet und sind erhoben.		
Die Prozesse sind visualisiert.		

Abbildung 7: Checkliste zur Prozessaufnahme

2.3. Ist-Prozess analysieren

1. Prozesse kritisch überprüfen

Der erhobene Ist-Prozess und die einzelnen Aktivitäten werden vor dem Hintergrund der vereinbarten Prozessziele (Kapitel 2.1.2, S. 9 f.) und der im Rahmen der Prozessaufnahme erhobenen Kennzahlen (Kapitel 2.2.2, S. 11 f.) kritisch überprüft, etwa auf ihre Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit.

2. Schwachstellen identifizieren

Maßnahme	vorher	nachher
Verbessern: z.B. Standard einführen		<input checked="" type="checkbox"/>
Eliminieren: z. B. Prüfschritt streichen		
Reihenfolge ändern: z.B. Zuständigkeit/ Vollständigkeit gleich prüfen		
Ergänzen: z.B. Vorprozess einbeziehen		
Verschmelzen: eine Person macht zwei Schritte hintereinander		
Automatisieren: z.B. online-Abwicklung eines Urlaubsantrags		
Beschleunigen: z.B. Wege-/Wartezeiten verringern		
Parallelisieren: z.B. parallele Prüfschritte		

Abbildung 8: Mögliche Ansätze zur Prozessoptimierung¹⁶

¹⁶ Quelle: KGSt-Bericht Nr. 3/2011, S. 37.



Um das Identifizieren etwaiger Schwachstellen zu vereinfachen, können u.a. folgende Fragestellungen hilfreich sein:

- Was genau ist die Aufgabe bzw. der Auftrag des Landratsamts?
- Was sind die Bedürfnisse der Bürger/Kunden?
- Wie muss die Verwaltungsleistung ablaufen, damit das Anliegen der Bürger/Kunden befriedigt ist?
- Welche Teilprozesse sind besonders wichtig für das Ergebnis/ die Leistung?
- Welche Teilprozesse sind zwingend erforderlich, welche verzichtbar?
- Gibt es Arbeitsschritte, bei denen Mitarbeiter/-innen unzufrieden sind?
- Haben alle am Prozess beteiligten Akteure die für sie relevanten Informationen, Befugnisse und Kompetenzen?

3. Stärken benennen

Nach der Identifikation etwaiger Schwachstellen werden Ansätze für Veränderungen identifiziert, bei denen Verbesserungsmöglichkeiten im Sinne der festgelegten Ziele bestehen.

Hinweis:

- Anregungen für Verbesserungsmöglichkeiten können sich auch aus der Nutzung einer Prozessbibliothek ergeben.
- In eine Prozessbibliothek eingestellte Prozesse sollten kritisch auf ihre Übertragbarkeit auf das eigene Landratsamt überprüft und bei Bedarf an die örtlichen Verhältnisse angepasst werden.¹⁷

Checkliste für die Prozessanalyse	Status	
	✓	✗
Die zu analysierenden Prozesse wurden kritisch überprüft.		
Stärken und Schwächen der Prozesse wurden identifiziert, analysiert und dokumentiert.		
Ansätze für Verbesserungsmöglichkeiten wurden identifiziert und dokumentiert.		

Abbildung 9: Checkliste für die Prozessanalyse

2.4. Soll-Prozesse entwickeln

Auf Grundlage der Erkenntnisse aus der Prozessanalyse wird anschließend der Soll-Prozess entwickelt. Mögliche Veränderungen gegenüber dem Ist-Prozess können dabei beispielsweise in folgenden Bereichen stattfinden:

- Organisation,
- Qualifikation,
- Einsatz von IuK-Technologien (Fachverfahren etc.).

Die Entwicklung eines Soll-Prozesses erfolgt grundsätzlich in drei Schritten:

1. In der Prozessanalyse identifizierte Verbesserungsansätze¹⁸ konkretisieren, bewerten und priorisieren:
 - Beschreibung verschiedener Verbesserungsmöglichkeiten, insbesondere hinsichtlich der Erreichung der vereinbarten Ziele der Prozessanalyse und -optimierung¹⁹
 - Zur Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen sind mehrere Alternativen denkbar:

¹⁷ Vgl. hierzu Hill, Hermann: Prozessflexibilisierung und adaptive Prozessentwicklung, DÖV 7/2012, S. 255 f.

¹⁸ Vgl. Kapitel 2.3, S. 14 f.

¹⁹ Vgl. Kapitel 2.1.2, S. 9 f.

- Austausch mit anderen Landratsämtern (z.B. im Rahmen von interkommunalen Vergleichen)
 - Simulation von WENN-DANN-Analysen (z.B. „Was würde passieren, wenn die Software XY eingesetzt würde?“)
 - ggf. Einsatz externer Berater
 - Ggf. Durchführung einer Kosten-Nutzen Analyse
 - Die Beschreibung von mehreren Lösungsvarianten ermöglicht Handlungsspielräume für die nachfolgenden Entscheidungen durch die Entscheidungsträger (z.B. Landrätin/Landrat).
2. Über Alternativen entscheiden und Soll-Prozess festlegen
- Abgleich der verschiedenen Alternativen mit den Prozesszielen
 - Entscheidung über Soll-Prozess und dessen Umsetzung durch die Entscheidungsträger (z.B. Landrätin/Landrat)
3. Soll-Prozesse dokumentieren und visualisieren
- Die Dokumentation und Visualisierung des Soll-Prozesses erfolgt grundsätzlich wie die Abbildung des Ist-Prozesses (s. Kapitel 2.2.3, S. 12 f.).
 - Es kann zusätzlich sinnvoll sein, die Veränderungen zum Ist-Prozess besonders hervorzuheben.

Checkliste zur Entwicklung des Soll-Prozesses	Status	
	✓	✗
Anhand der Erkenntnisse aus der Prozessanalyse wurden verschiedene Verbesserungsvorschläge erarbeitet.		
Die Verbesserungsvorschläge wurden bewertet und priorisiert.		
Die Entscheidung über den Soll-Prozess und dessen Umsetzung ist getroffen.		
Der Soll-Prozess ist dokumentiert und visualisiert.		

Abbildung 10: Checkliste zur Entwicklung des Soll-Prozesses

2.5. Soll-Konzept entwickeln und umsetzen

Der entwickelte Soll-Prozess ist Grundlage für das Soll-Konzept, das den Weg vom Ist- zum Soll-Prozess beschreibt. Den folgenden drei Punkten kommt dabei besondere Bedeutung zu:

1. Akzeptanz bei den Mitarbeiter/-innen schaffen

Die von den Veränderungen betroffenen Führungskräfte und Mitarbeiter/-innen müssen bei der Planung der Umsetzungsmaßnahmen beteiligt werden. Im Sinne einer möglichst hohen Akzeptanz sollten zudem insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Organisation muss arbeitsfähig bleiben/ Alltag muss weiterhin bewältigt werden können (d.h. anfallende „Mehrarbeit“ muss realistisch sein, Teilzeitarbeit berücksichtigt werden etc.).
- Mit der Umsetzung kleinerer Maßnahmen beginnen, die einen schnellen Erfolg zeigen.
- Über den Stand der Umsetzungsaktivitäten regelmäßig berichten.

2. Maßnahmenplan zur Umsetzung des Soll-Prozesses erstellen und Verantwortlichkeiten festlegen:

- Maßnahmen priorisieren (ggf. auch Pilotierung), z.B. anhand folgender Fragen:
 - Bedeutsamkeit der Maßnahme zur Zielerreichung?
 - Personelle Kapazitäten zur Umsetzung vorhanden (oder müssen diese noch geschaffen werden?)



- Zeitplanung (muss, bevor die Maßnahme umgesetzt werden kann, eventuell erst eine andere umgesetzt werden?)
 - Technische Leistungsfähigkeit: Müssen noch eventuelle Anschaffungen getätigt werden (z.B. Software)
 - Dokumentation der Maßnahmen in einem Umsetzungsfahrplan
 - Festlegung von Verantwortlichkeiten und Zeithorizonten (Wer macht was bis wann? Wer ist für den Soll-Prozess verantwortlich?)
 - Mitarbeiterkapazitätsplanung (Können die eingeplanten Mitarbeiter/-innen dies leisten? Wenn nicht, um welche sonstigen Aufgaben könnte er/sie entlastet werden? Wer vertritt die Mitarbeiter/-innen im Projekt?)
3. Regelmäßiges Berichtswesen zur Umsetzung initiieren
- Festlegung eines regelmäßigen Berichtswesens (wer berichtet was in welchem Turnus an wen?)
 - Bei gravierenden Abweichungen vom Umsetzungsfahrplan können folgende Schritte notwendig werden:
 - Ziele neu festlegen oder präzisieren.
 - Maßnahmen zur Nachsteuerung ableiten und in Umsetzungsfahrplan integrieren.
 - Ggf. einen Abbruch der Umsetzungsmaßnahmen in Betracht ziehen.

Checkliste für die Sollkonzeption und Umsetzung	Status	
Das Soll-Konzept wurde erstellt und ist mit den Prozessbeteiligten abgestimmt.		
Maßnahmen zur Umsetzung der Soll-Prozesse sind erarbeitet. Die von den Veränderungen betroffenen Mitarbeiter/-innen wurden beteiligt.		
Maßnahmen- und Zeitplanung zur Umsetzung des Soll-Konzepts ist erstellt, Verantwortlichkeiten sind festgelegt.		
Für den Soll-Prozess wurde ein Prozessverantwortlicher benannt.		
Ein regelmäßiges Berichtswesen zur Umsetzung wurde initiiert.		

Abbildung 11: Checkliste für die Sollkonzeption und Umsetzung

2.6. Projekt evaluieren und verstetigen

- Abgleich der nach einer ausreichenden Praxisphase erzielten Ergebnisse mit den ursprünglichen Zielsetzungen anhand der gebildeten Kennzahlen. Die Zeitspanne bis zur Evaluierung sollte für jeden Prozess individuell festgelegt werden und hängt insbesondere von der Komplexität des Prozesses bzw. der umzusetzenden Maßnahmen ab.
- Feststellung der Abweichungen und der Gründe hierfür, Berücksichtigung zukünftiger strategischer Anforderungen und ggf. „Nachjustieren“ des Prozesses.
- Damit ein Projekt zur Prozessanalyse und -optimierung kein einmaliges Vorhaben bleibt, empfiehlt es sich im Sinne eines kontinuierlichen Prozessmanagements zudem, Strukturen für eine dauerhafte Evaluierung und Steuerung der Prozesse zu schaffen.²⁰

²⁰ Siehe hierzu ausführlicher Kapitel 3.3, S. 19 f.

3. Erfolgsfaktoren bei der Prozessanalyse und -optimierung

Es empfiehlt sich, mit überschaubaren Projekten (insbesondere zur Optimierung von Stützprozessen) mit guten Erfolgsaussichten zu beginnen, um den Nutzen einer Prozessanalyse und -optimierung aufzuzeigen. Für das Gelingen eines solchen Projekts kommt es insbesondere auf die folgenden drei Faktoren an:

- Ganzheitliches Akzeptanzmanagement (Kapitel 3.1, sogleich unten)
- Ganzheitliches Projektmanagement (Kapitel 3.2, S. 19)
- Kontinuierliches Prozessmanagement (Kapitel 3.3, S. 19 f.).

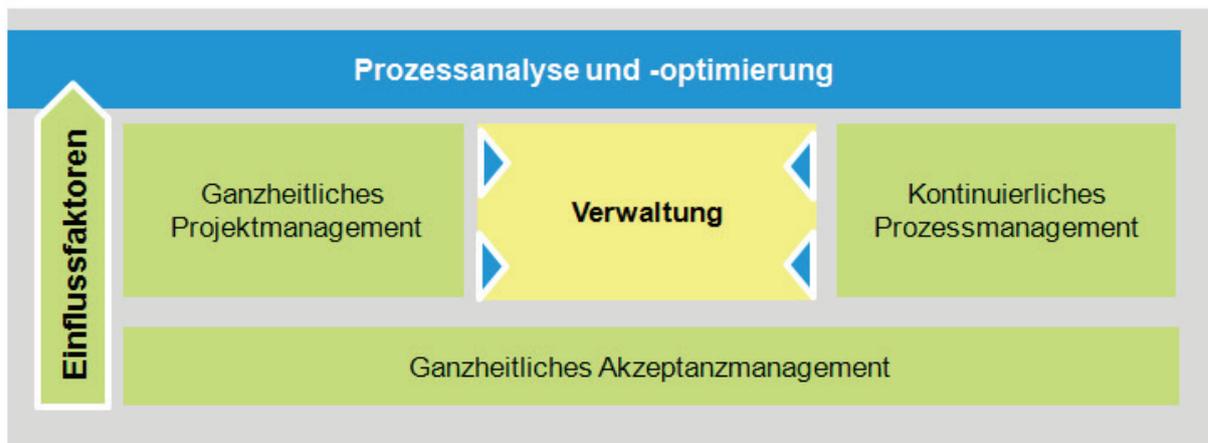


Abbildung 12: Erfolgsfaktoren für die Prozessanalyse und -optimierung

3.1. Ganzheitliches Akzeptanzmanagement

- Ziel eines ganzheitlichen Akzeptanzmanagements ist die Unterstützung der Projektziele, insbesondere durch die Verwaltungsspitze sowie der betroffenen Führungskräfte und Mitarbeiter/-innen.
- Die Durchführung einer Prozessanalyse und -optimierung bedeutet einen zusätzlichen Arbeitsaufwand, der insbesondere von den betroffenen Führungskräften und Mitarbeiter/-innen geleistet werden muss. Gleichzeitig muss die Arbeitsfähigkeit des Fachbereichs bzw. Sachgebiets erhalten bleiben und es muss die Alltagsarbeit weiterhin erfüllt werden.
- Darüber hinaus gilt es, die Führungskräfte und Mitarbeiter/-innen als fachliche Experten für „ihren“ Prozess eng einzubinden und deren Wissen zu nutzen.
- Der Projekterfolg ist damit maßgeblich von den betroffenen Führungskräften und Mitarbeiter/-innen sowie ihrer Akzeptanz für die bevorstehenden Veränderungen abhängig. Um diese für das Projekt zu gewinnen und ggf. vorhandene Befürchtungen abzubauen, empfiehlt sich eine frühzeitige Kommunikation von
 - Zielen der Prozessanalyse und -optimierung,
 - Methoden des Projekts,
 - Möglichkeiten der Partizipation,
 - geplante Dauer des Projekts,
 - Kommunikationsmaßnahmen sowie der
 - handelnden Akteure (Projektleitung, Projektgruppe).
- Neben den Führungskräften und Mitarbeiter/-innen müssen auch die Verwaltungsspitze und ggf. die Kreisgremien als Auftraggeber einer Prozessanalyse und -optimierung eine hohe Akzeptanz für das Projekt haben und dieses über die Laufzeit des Projekts hinweg unterstützen. Beide Zielgruppen sind in der Regel nicht in die aktive Projektarbeit eingebunden. Umso wichtiger ist es daher, diese regelmäßig über den aktuellen Projektstand zu informieren. Bei der Vorbereitung von Entscheidungsgrundlagen (z.B. Beschlussvorlagen) sollten die Auswirkungen der Prozessanalyse und -optimierung transparent und nachvollziehbar dargestellt werden.



- Ebenso sollte der Personalrat frühzeitig über das Vorhaben informiert und beteiligt werden. Abhängig vom Projekt bzw. der ausgewählten Erhebungsmethode²¹ müssen beispielsweise auch die/der behördliche Datenschutzbeauftragte, die/der Gleichstellungsbeauftragte sowie die Schwerbehindertenvertretung eingebunden werden.

3.2. Ganzheitliches Projektmanagement

- Die Durchführung einer Prozessanalyse und -optimierung ist ein umfassendes Vorhaben, bei dem in der Regel mehrere Organisationseinheiten eines Landratsamts beteiligt sind. Ein funktionierendes Projektmanagement ist der wesentliche Erfolgsfaktor für das Gelingen des Projekts.
- Ein weiterer wichtiger Aspekt sind die Kommunikationsroutinen mit dem Auftraggeber. Bei der Vorstellung der Meilensteinergebnisse besteht regelmäßig die Möglichkeit, die Zielerreichung zu überprüfen und ggf. alternative Handlungen anzustoßen. Um eventuellen Widerständen frühzeitig begegnen zu können, empfehlen sich auch kurzfristige Abstimmungsgespräche zwischen Projektleitung und Auftraggeber.

3.3. Kontinuierliches Prozessmanagement

- Die Prozesse im Landratsamt sollten nach einheitlichen Standards visualisiert werden. Dies ermöglicht konsistente und im gesamten Landratsamt gültige Darstellungen und erleichtert dadurch ein kontinuierliches Prozessmanagement.²²
- Um die Nachhaltigkeit der Prozessanalyse und -optimierung sicherzustellen, sollte für jeden Prozess ein/e prozessverantwortliche/r Mitarbeiter/-in benannt werden. In ihrer/seiner Verantwortung liegen die Einführung des Soll-Prozesses sowie die kontinuierliche Überwachung des Prozesses. Die/der Prozessverantwortliche ist auch für die Prozessqualität sowie für die Berichte über die Zielerreichung verantwortlich.
- Zudem ist es (auch hierbei) notwendig, das Fachwissen der Mitarbeiter/-innen zu aktivieren. Diese sollten zudem über ein gewisses methodisches Prozesswissen verfügen und könnten dabei beispielsweise unterstützt werden durch
 - Schulungsveranstaltungen (Zielgruppen sind z.B. Mitarbeiter/-innen im Bereich Organisation und IT, Führungskräfte, Mitarbeiter/-innen aus den Fachbereichen; abhängig von der hausintern zu beantwortenden Frage: Wo soll in welcher Tiefe Prozesswissen aufgebaut werden?)
 - das Bereitstellen von Prozesswissen im Intranet (Schulungsunterlagen, dokumentierte Prozesse, hausinterne Prozessbibliotheken etc.)
- Die Evaluierung abgeschlossener Projekte zur Prozessanalyse und -optimierung ist ein wichtiges Instrument zur nachhaltigen Überprüfung der Zielerreichung anhand der gebildeten Kennzahlen.²³ Die Zeitspanne bis zur Evaluierung sollte für jeden Prozess individuell festgelegt werden und hängt insbesondere von der Komplexität des Prozesses bzw. der umzusetzenden Maßnahmen ab.²⁴
- Folgende Fragen sollten bei der Zielüberprüfung beantwortet werden können:
 - Sind die Zielvorgaben erreicht worden?
 - Was wurde umgesetzt?
 - Was wurde nicht umgesetzt?
 - Welche Ursachen gibt es für die Zielabweichung?
 - Sind Schwachstellen beseitigt? Werden vorhandene Potenziale ausgenutzt?
 - Sind neue Schwachstellen aufgetaucht?
 - Sind Effizienzverbesserungen sichtbar?
 - Hat sich die Zufriedenheit bei Mitarbeiter/-innen und Kunden geändert? Wie?

²¹ Vgl. hierzu Kapitel 2.2.2, S. 11 f.

²² Siehe hierzu Kapitel 2.2.3, S. 12 f.

²³ Siehe hierzu Kapitel 2.2.2, S. 11 f.

²⁴ Vgl. auch Kapitel 2.6, S. 17.

Antworten auf die oben genannten Fragen lassen sich am besten im Rahmen eines moderierten Workshops (alternativ auch mit einer schriftlichen Befragung der Prozessbeteiligten und -verantwortlichen) finden.

- Bei Abweichungen sollten die Gründe hierfür ermittelt, analysiert und der Prozess bei Bedarf unter Berücksichtigung zukünftiger Anforderungen „nachjustiert“ werden. Ggf. kann auch eine Anpassung der Prozessziele notwendig sein. Auf diese Weise entsteht ein Evaluierungskreislauf, der auch als kontinuierlicher Verbesserungsprozess verstanden werden kann.

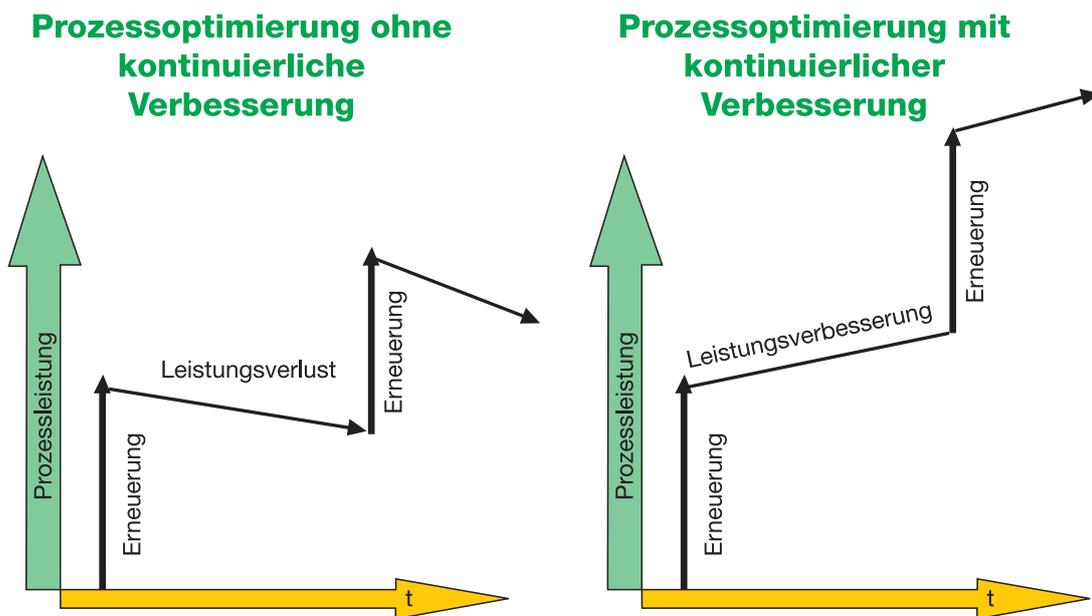


Abbildung 13: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess²⁵

²⁵ Quelle: KGSt-Bericht Nr. 3/2011, S. 45.



Anlage 1: Praxisbeispiel des Landratsamts Rottal-Inn für einen Projektauftrag

<h1>Projektauftrag</h1>		
Projektname: Prozessanalyse für einfache Bauverfahren		
Projektstarttermin: September 20__	Projektendtermin: 28.02.20__	Projektdauer: 6 Monate
Ziele des Projektes: <ul style="list-style-type: none"> • Darstellung und ggf. Optimierung des Prozesses u.a. mit Hinblick auf Effizienz und Durchlaufzeiten, die im interkommunalen Vergleich zu lange sind • eindeutige schriftliche Aufgabendarstellung anhand eines strukturierten Workflows (Wissensmanagement; vgl. Einarbeitung – Aufnahme in ein Einarbeitungskonzept) 		
Meilensteine:		Zeitplanung:
1.	Analyse des Prozesses – IST (wer macht was, wann, mit welchem Medium,...) Erhebungsformen: Laufzettel für eine begrenzte Stichprobenanzahl von Akten, schriftliche Interviewbefragung der beteiligten Mitarbeiter	Okt 20__
2.	Probleme benennen	Januar 20__
	<i>Bericht an Auftraggeber – Sitzung mit Projektgruppe</i>	Januar 20__
3.	Verbesserungspotenzial erkennen, Optimierungsvariablen identifizieren	Anfang Februar 20__
4.	SOLL-Konzeption erarbeiten (Dokumentation, Darstellung der Prozesse und Informationszusammenhänge anhand von grafischen Diagrammen)	Februar 20__
Nicht – Projektziele:		
Projektteam: Prozessanalyse für einfache Bauverfahren (6 Mitglieder)		
Name:	Hauptaufgaben im Projekt (<i>wer informiert, wer ist zu informieren, wen fragen, wer ermächtigt usw.):</i>)	
	SGL Bauamt, Technik	
	Abteilungsleitung Bau und Umwelt	
	Projektleitung = Sachgebietsleitung Hauptverwaltung	
	SGL Bauamt, Verwaltung	
	Mitarbeiter Bauteam Nord, Technik	
	Mitarbeiter Bauteam Süd, Verwaltung	
Randbedingungen (<i>es braucht die Voraussetzung, es muss gewährleistet sein, usw.):</i> <ul style="list-style-type: none"> - Rückgriff auf vorhandene SOLL-Konzeptionen KGSt, Landkreistag, etc. - Rückgriffe auf ggf. andere Benchmarks 		
Auftraggeber/in des Projektes (<i>Name und Unterschrift</i>):	Projektleiter/in (<i>Namen und Unterschrift</i>):	
_____	_____	
Geschäftsleitung	SGL Hauptverwaltung	
Datum:		

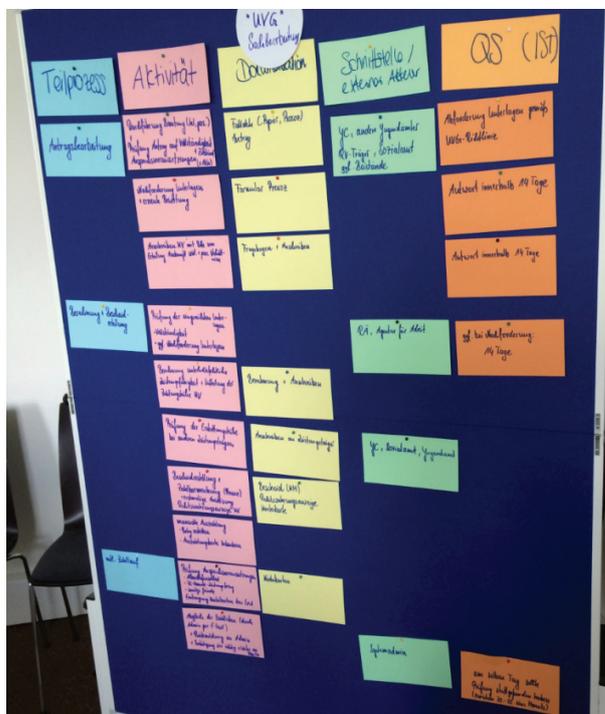
Anlage 2: Checkliste für Workshops zur Prozesserhebung

▪ Vorbereitung, insbesondere:

- Zu erhebende Prozesse bestimmen
- ggf. ergänzende Erhebungsmethode(n) festlegen (z.B. Interview, Laufzettel)
- Besprechungsraum: mind. eine Stellwand, Flipchart, unterschiedlich farbige Moderationskarten, Marker
- Teilnehmer festlegen (z.B. Führungskraft der untersuchten Organisationseinheit, mind. 2 prozessverantwortliche Mitarbeiter)
- Zeitrahmen festlegen (typischerweise 2-4 Stunden pro Prozess)
- Definition der relevanten Erhebungsmerkmale des Prozesses (z.B. Teilprozess, Aktivität, Schnittstelle, Dokumentation, Qualitätsstandard im IST etc.)
- Rahmenbedingungen sichten, unter denen der Prozess abläuft (Rechtsgrundlagen, Dienst- bzw. Arbeitsanweisungen etc.)

▪ Durchführung, insbesondere:

- Einstieg in den Inhalt finden über „Hilfsfragen“
 - Wie ist der Status Quo im Prozess?
 - Worin liegen die aktuellen Herausforderungen und Schwierigkeiten?
 - Womit beginnt der Prozess?
 - Was ist das Ergebnis/ Ziel des Prozesses?
 - Grobe Schilderung des Prozessablaufes durch Prozessverantwortliche und stichprobenartige Dokumentation auf Flipchart
- Strukturierung des dokumentierten Prozessablaufes gemeinsam mit Prozessverantwortlichen in Teilprozesse
- Aufnahme des detaillierten Prozesses mit Hilfe von Moderationskarten, z.B.



▪ Nachbereitung, insbesondere:

- Abbildung des erhobenen Prozesses in entsprechender Software
- Versand des Prozesses als Entwurf an Prozessverantwortliche zur Durchsicht und Endabnahme, ggf. Ergänzung weiterer Informationen



Anlage 3: Praxisbeispiel des Landratsamts Rottal-Inn für einen Laufzettel

Anwendungshinweis:

Bitte prüfen Sie im Vorfeld, welche Informationen bzw. Tätigkeiten für den jeweiligen Prozess erforderlich sind und ergänzen bzw. streichen Sie das Praxisbeispiel entsprechend.

Nr. _____

Nr.	Tätigkeit (vgl. Liste)	Stelle (vgl. Liste)	Eingang der Unter- lagen (Datum, Uhrzeit)	Beginn der Bearbeitung (Datum, Uhrzeit)	Ende der Bearbeitung (Datum, Uhrzeit)	Tatsächliche Bearbeitungs- zeit * (bereinigt)	Ausgang/ Auslauf Weiterleitung der Unter- lagen (Datum, Uhrzeit)
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							

* Die benötigte Arbeitszeit (Bearbeitungszeit) sollte keine Verteilzeiten oder Zeiten für Abstimmungen/Unterbrechungen beinhalten, die keinen Bezug zur Aktenbearbeitung haben.

Die Zeiten sollten sofort bei Eingang, Beginn, Ende der Bearbeitung, Ausgang eingetragen werden, ebenso die tatsächlichen Bearbeitungszeiten. Ein Schätzen oder Aufschreiben aus der Erinnerung heraus sollte nicht stattfinden.

Tätigkeit – Einträge bitte in folgender Form vornehmen:

Struktur	Tätigkeit	Kürzel
Inhaltliche Verwaltungsarbeit	Berechnung durchführen	1
	Einzahlung/Auszahlung durchführen	2
	Dokument/Information sichten	3
	Formell prüfen	4
	Inhaltlich prüfen/Entscheidung treffen	5
	Arbeitsort wechseln	6
	Spezielle Tätigkeit durchführen (<i>bitte benennen</i>)	7
Verschriftlichung/Dokumentation	Vorgang registrieren	8
	Dokument/Information erstellen	9
	Dokument/Information bearbeiten	10
	Dokument unterzeichnen	11
	Dokument/Information aussondern	12
	Vorgang z.d.A.	13
Medienwechsel	Daten in EDV eingeben	14
	Drucken	15
	Kopieren	16
	Scannen	17
	Datenträger bespielen	18
Informationsbeschaffung/Koordination	Beratung durchführen	19
	Rückfrage durchführen	20
	Recherche durchführen	21
	Absprache/Vereinbarung treffen	22
Informationsflüsse	Dokument/Information entgegennehmen	23
	Bearbeitungsunterbrechung	24
	Dokument/Information versenden	25

Stelle – Einträge bitte in folgender Form vornehmen:

Stelle	Kürzel
Verwaltung 3. Qualifikationsebene (vormals gehobener Dienst)	V 3. QE
Verwaltung 2. Qualifikationsebene (vormals mittlerer Dienst)	V 2. QE
Verwaltung allgemein	Vw
Technik 3. Qualifikationsebene (vormals gehobener Dienst)	T 3. QE
Technik 2. Qualifikationsebene (vormals mittlerer Dienst)	T 2. QE
Sachgebietsleitung	SGL
Abteilungsleitung	AL



Anlage 4: Praxisbeispiel des Landratsamts Mühldorf a. Inn für Interviews zur Prozessaufnahme

Interview zur Prozessaufnahme

Fachbereich: _____

Datum: _____

Gesprächspartner: _____

Welche einzelnen Tätigkeiten führen Sie durch?	Reihenfolge	Hilfsmittel/Arbeitsmittel (z.B. Medien, EDV, Software)	Zeit (Minuten)	Ursachen für Unterbrechungen (z.B. Rückfragen, Ausfallzeiten, mangelhafte Daten)	Für welche Dauer müssen die Tätigkeiten unterbrochen werden?	Was passiert mit den Ergebnissen?

Wie handhaben Kollegen im Fachbereich die Bearbeitung?	
In welcher Form (Papier, elektronisch, per Post, zu Fuß, ...) gelangen Dokumente/Informationen zu Ihnen und wie werden sie weitergeleitet?	
....und an wen?	

Anmerkungen und Fragen



Anlage 5: Vor- und Nachteile der Erhebungstechniken

	mittelbar beobachten	unmittelbar beobachten	mittelbar befragen (schriftlich)	unmittelbar befragen (mündlich)
	Dokumentenanalyse	Dauerbeobachtung Multimomentverfahren	Fragebogen Selbstaufschreibung Laufzettel	Interview
Aufwand des Erhebers	der Erheber kann ohne Mühe die vorliegenden Dokumente sichten, es ist aber eine Vielzahl von Dokumenten nötig, um den Prozess zu ermitteln	der Erheber muss die einzelnen Vorgänge im Zeitpunkt des Geschehens aufnehmen, er muss quasi „mitlaufen“	der Erheber erstellt den Fragebogen und kann anschließend die vorliegenden Aufzeichnungen auswerten, allerdings ist ein Vorlauf für die Durchführung einer Testphase einzuplanen; hoher Aufwand für Erstellung und Auswertung	der Erheber muss die Interviews einzeln durchführen und anschließend dokumentieren
Aufwand des Betroffenen	der Betroffene ist an der Erhebung nicht beteiligt und hat demzufolge keinen Aufwand	der Betroffene ist in die Erhebung nur bedingt einbezogen	der Betroffene hat durch die schriftliche Beantwortung der Fragen einen gewissen Aufwand, ist aber einbezogen	der Betroffene ist während des Interviews aktiv in die Erhebung mit einbezogen
psychologische Belastung des Betroffenen	da der Betroffene nicht beteiligt ist, entstehen weder Störungen noch Unruhe	die psychologische Belastung ist zum Teil sehr hoch, so dass es zu einem veränderten Verhalten des Betroffenen kommen kann	psychologische Barrieren beim Befragen können durch Wahrung der Anonymität beseitigt werden	die ungleichgewichtige Beziehung zwischen Frager und Befragten kann zur Verunsicherung der Befragten führen
Objektivität der Informationen	die Informationen liegen dokumentiert vor und werden nicht durch den aktuellen Anlass verfälscht	die Daten gelangen ohne Einschaltung eines Informanten unverfälscht an den Beobachter, aber Gefahr des veränderten Verhaltens; Unterschiede (Streuung) bei einzelnen Mitarbeitern erkennbar	es besteht die Gefahr, dass Fragebogen in „Gruppenarbeit“ bearbeitet werden, Anfälligkeit für „Fälschungen“	der Befragte kann Meinungen und momentane Stimmungen - gewollt oder ungewollt - als „objektive“ Informationen darstellen
Informationsbeschaffung	die Informationsbeschaffung kann durch fehlende Vollständigkeit eingeschränkt sein	die Beschaffung der Informationen ist teilweise nicht einfach, da die Vorgänge erst stattfinden und anschließend aufgenommen werden müssen	die Befragten geben in der Regel bereitwillig ausgewogene Auskünfte; viele/alle Mitarbeiter gleichzeitig befragbar; formularmäßige Befragung kann evtl. „bürokratisch“ wirken und Widerstände auslösen	bei den Befragten bestehen in der Regel wenig Hemmungen, sich mündlich zu äußern
Informationsumfang	breite Informationsbasis	schmale Informationsbasis	umfangreiche Auskünfte	Im Umfang begrenzte Auskünfte
Informationszugriff	schneller Zugriff	der Zugriff auf Informationen dauert Zeit, da der jeweilige Vorgang zunächst stattfinden und anschließend dokumentiert werden muss	schnelle Bereitstellung der Informationen	der Zugriff auf Informationen ist sehr zeitaufwendig, da ein Interview 30 Minuten und länger dauert
Informationsgrad	den Informationen fehlt häufig die Aktualität; oft ist auch das „Soll“ und nicht das „Ist“ dokumentiert	der Informationsgrad der Ergebnisse ist durch die detaillierte Aufnahme sehr hoch	die Informationen beschränken sich auf das, was gefragt wird	der Informationsgrad ist durch Gewinnung neuer Gesichtspunkte mit Bewertung durch den Interviewer sehr hoch

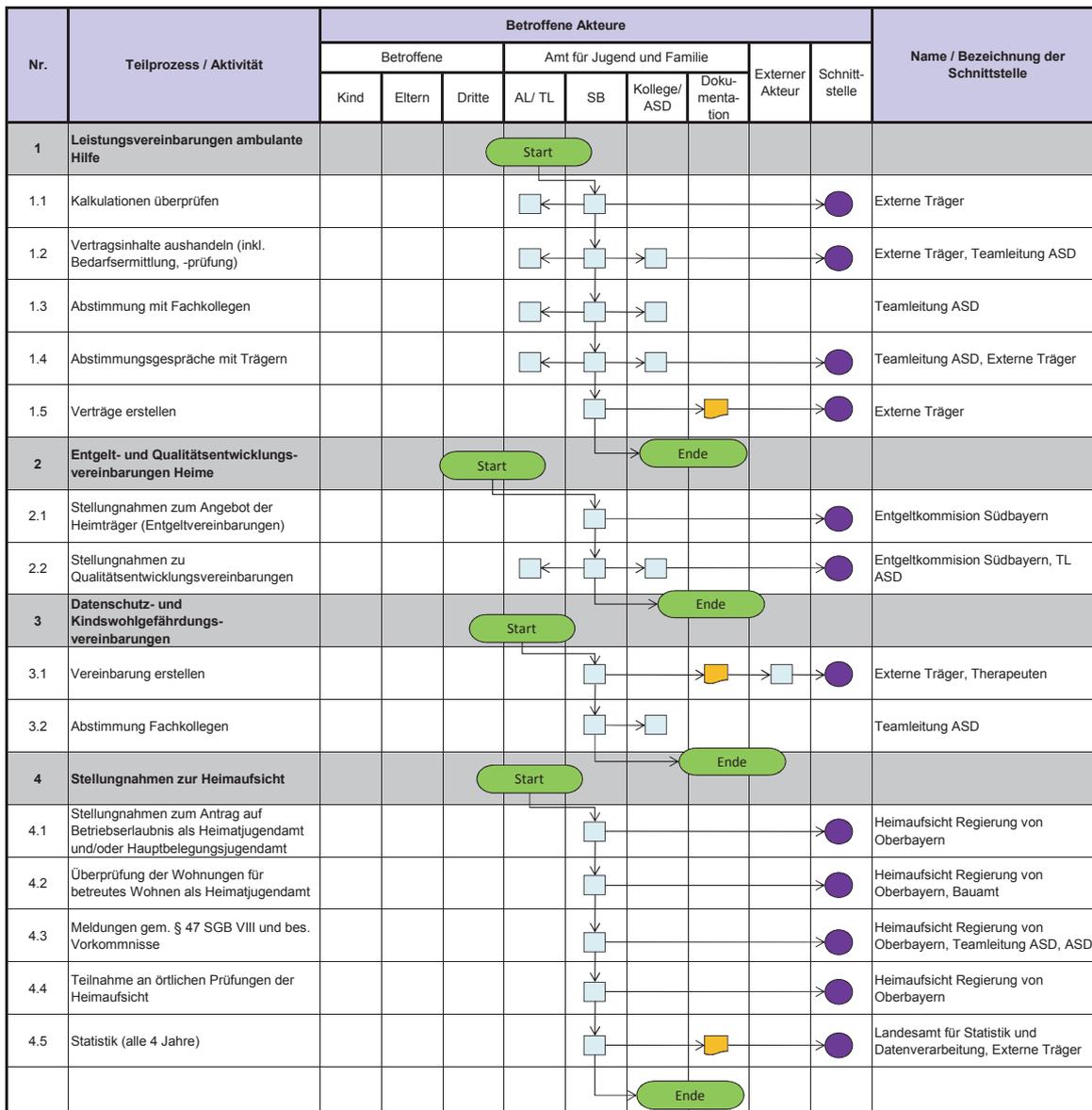
26

²⁶ Vgl. Hopp, Helmut/Göbel, Astrid, Management in der öffentlichen Verwaltung: Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, 3. Auflage, 2008, S. 256 f.



Anlage 6: Praxisbeispiel des Landratsamts Mühldorf a. Inn für den Prozess „Leistungs- und Entgeltvereinbarung, Heimaufsicht“ im Bereich SGB VIII (Jugendhilfe)

Symbol	Bedeutung
	Prozess
	Dokumentation (auch elektronisch); Dokument, Schriftstück, Akte
	Entscheidung, Verzweigung; es folgen verschiedene alternative Aktivitäten
	Schnittstelle zu anderem Akteur
	Grenzstelle eines Prozesses; Anfang, Ende, Verweis zu anderem KP
	Pfeil im normalen Prozessablauf
	es sind verschiedene alternative Aktivitäten möglich, die folgen können, aber nicht müssen; z.B. nach Entscheidungen, oder wenn es keine strikte Reihenfolge der Aktivitäten gibt





Der Bayerische Landkreistag ist einer der vier Kommunalen Spitzenverbände in Bayern.

Neben dem Bayerischen Landkreistag sind dies der Bayerische Gemeindetag, der Bayerische Städtetag und der Bayerische Bezirkstag. Die 71 bayerischen Landkreise haben sich freiwillig zu diesem Kommunalen Spitzenverband zusammengeschlossen, der gleichzeitig eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Dienstherreneigenschaft ist. Wesentliches Ziel des Bayerischen Landkreistags ist es, die kommunale Selbstverwaltung auf der Kreisebene zu sichern und zu stärken: Nach außen, insbesondere gegenüber dem Gesetzgeber und den Ministerien, werden die gemeinsamen Interessen der bayerischen Landkreise vertreten, nach innen werden die Mitglieder informiert und beraten.

Bayerischer Innovationsring für Landratsämter

Im Innovationsring des Bayerischen Landkreistags erarbeiten 22 Landkreise Handlungsempfehlungen für die Modernisierung der Landratsämter. Für die Projektarbeit wurden die Projektgruppen Personal und Führung, Betriebswirtschaft, Organisation/eGovernment sowie Service- und Kundenorientierung eingerichtet. Die Projektgruppen bilden die thematischen Schwerpunkte des Bayerischen Innovationsrings ab und verdeutlichen seinen ganzheitlichen Ansatz der Verwaltungsmodernisierung.



**BAYERISCHER
LANDKREISTAG**

Kardinal-Döpfner-Straße 8 - 80333 München
Telefon: +49 (0) 89/286615-0 - Telefax: +49 (0) 89/282821
info@bay-landkreistag.de - www.bay-landkreistag.de