

IT-Strategie in der öffentlichen Verwaltung

Alexander Colombi, Michèle Mégroz

Ein zeitgemässes und entwicklungsfähiges Informatikmanagement ist für Bund, Kantone und Gemeinden zu einem wesentlichen Erfolgsfaktor geworden. Gleichzeitig wachsen die technologischen Möglichkeiten rasant an. Die Formulierung und konsequente Umsetzung einer zukunftsgerichteten IT-Strategie im Rahmen der E-Government-Strategie wird deshalb für Verwaltungen immer bedeutsamer. Wenn bei der Umsetzung elementare Grundsätze beachtet werden, können grosse Nutzenpotenziale erschlossen werden. Der vorliegende Artikel zeigt aufgrund von Praxiserfahrungen der Autoren, wie eine gute IT-Strategie entwickelt und «zum Fliegen» gebracht wird.



Alexander Colombi
Vorsitzender der Geschäftsleitung und Partner, CSP AG
alexander.colombi@csp-ag.ch



Michèle Mégroz
Beraterin und Projektleiterin, CSP AG
michele.megroz@csp-ag.ch

Umgang mit Wandel zwingt zu strategischen Prioritäten

Wir erleben es täglich: Wirtschaft und Gesellschaft befinden sich in einem fundamentalen Transformationsprozess. Organisationsstrukturen befinden sich laufend im Fluss. Technologische Halbwertszeiten sinken, und Lebenszyklen werden kürzer. Neue Technologien schaffen Transparenz und verschärfen den Wettbewerbsdruck auf allen Stufen. Der Druck und die Abhängigkeit von der Informatik steigen. Davon betroffen ist längst nicht nur die Privatwirtschaft, sondern auch die Verwaltung. Tägliche Meldungen belegen dies, besonders in der aktuellen Wirtschaftskrise: Länder, Kantone, Regionen, Städte und Politiker stehen mit «den Produkten der öffentlichen Hand» – nämlich den Standort-

faktoren im weiteren Sinn – untereinander im Wettbewerb. Dies steigert die Nachfrage nach E-Government- und E-Business-Leistungen, was auch zur E-Government Strategie Schweiz geführt hat.

Die Verarbeitung von Informationen und Daten (im gesetzlichen Auftrag und zugunsten der Öffentlichkeit) bildet den Kern der Verwaltungstätigkeit. Diese Kernaufgabe ist vom schnellen Wandel der Informatik besonders betroffen. Aufgrund der technischen Möglichkeiten steigen die Erwartungen der Unternehmen, der Bürger und der Verwaltungsmitarbeitenden nach einer Onlineabwicklung der Dienstleistungen. Der Druck auf die Verwaltung wächst schneller, als die von den meisten Kantonen unterstützte «E-Government-Strategie Schweiz» Resultate zeigen kann. Diese Vereinbarung sieht vor, Unternehmen, Verwaltung und Bürger künftig vermehrt elektronisch einzubinden und zu unterstützen.

Ausrichtung der IT-Kräfte an der Gesamtsicht

Die Departemente/Direktionen sind unabhängig organisiert und haben ein heterogenes Aufgabenspektrum. Für eine verwaltungsweite IT-Strategie ist eine vermehrte Abstimmung und gemeinsame Leistungserbringung über die gewachsenen Departementsgrenzen hinweg notwendig. Partnerschaften mit anderen Gemeinden/Kantonen sowie Bundesstellen und Verbänden werden sinnvoll. Die Nachfrage nach prozessorientiertem E-Business und E-Government wächst.

Oft besteht in der IT ungenutztes Optimierungspotenzial bei Supportleistungen, in der Beschaffung der Grundinfrastruktur und beim verbesserten Betrieb von Querschnittsapplikationen. Mangels einer strategischen «unité de doctrine» erfolgt nur eine ungenügende Ausrichtung der IT-Kräfte hinsichtlich Effizienz und Effektivität aus Gesamtsicht des Kantons oder der Gemeinde. Die meist nur teilweise definierte Anwendungs- und Datenarchitektur erschwert die überbetriebliche Prozess- und die Informationsdurchgängigkeit. Darüber hinaus sprechen im Umfeld der öffentlichen Verwaltung historische bedingte Gegebenheiten für eine ausformulierte IT-

Strategie (Sorgfaltspflicht, Gesetze, langfristige Finanzplanung, Unzufriedenheit mit dem IT-Service, notwendige Unterstützung der Departements-, Direktions- oder Amtsstrategie durch die IT, Modernisierungen, neue Arbeitsmodelle usw.). Die Amtskutsche wird nicht mehr über den Feldweg gezogen, sondern der Amtsferrari rast über die mehrspurige Datenautobahn.

Definition Strategie, Informatik und Informatikauftrag

Aus praktischer Sicht heisst Strategie ganz einfach, «bevor man etwas beginnt, systematisch durchzudenken, wie man von Anfang an handeln muss, um auf Dauer im Geschäft erfolgreich zu sein»¹.

Der Begriff Informatik umfasst die Steuerung, Planung und Einführung sowie den Betrieb und Unterhalt von Prozessen (Dienstleistungen) und Techniken (Hardware und Software), die der maschinellen oder maschinell unterstützten Bearbeitung von Informationen aller Art dienen (i.d.R. inklusive Netzwerken und Telefonie). Die Informatik muss die Leistungserbringung der Verwaltungseinheiten effektiv und effizient unterstützen.

Dies hört sich logisch und wunderbar an. Doch wie kommt eine öffentliche Verwaltung erfolgreich dahin? Wie soll bei der Erarbeitung der IT-Strategie vorgegangen werden? Nachstehend dürfen wir über Erfahrungen aus verschiedenen Projekten in der IT-Strategie-Entwicklung von Kantonsverwaltungen und Institutionen des Gesundheitswesens sprechen.

Praxisorientierte Grundlagen der Strategieentwicklung

Die meisten der Modelle der Strategieentwicklung sind theoretisch fundiert, aber relativ aufwendig in der Erarbeitung. Zudem legen sie den Fokus oft auf nicht mehr aktuelle Zahlenwerte, bereits bestehende Probleme und heutige Gegebenheiten. So werden viele Ressourcen für das Aufarbeiten vergangener Entwicklungen, detaillierter Kennzahlen der letzten Jahre, Basisdaten und Marktanalysen von vergleichbaren Institutionen eingesetzt. Dabei geht nicht nur Zeit verloren, sondern es werden auch reichlich personelle und finanzielle Ressourcen beansprucht.

Aus unserer Erfahrung und der Anwendung verschiedener Modelle hat sich in der öffentlichen Verwaltung ein unkompliziertes und pragmatisches Vorgehen als praxistauglich erwiesen. Gemäss der Pareto-Regel (80:20-Prinzip) ist es effizienter und effektiver, sich auf grobe Stossrichtungen zu beschränken, als sich in der Perfektion zu verlieren.

Eine IT-Strategie wird als Projekt erarbeitet. Meist werden Strategievorhaben von Strategie- oder Planungsstellen initiiert und von der Regierung in Auftrag gegeben. Die Zusammensetzung des Projektteams ist wichtig: Es ist ratsam, bei der Teamzusammenstellung bewusst auf Heterogenität zu achten, was Erfahrungshintergrund, Charakter, Einstellung und Hierarchie betrifft. Alle grösseren Organisationseinheiten sollen im Projekt vertreten sein. Für Grundsatzentscheidungen ist der für alle erkennbare Einbezug des Regierungsrates oder der obersten Führung von zentraler Bedeutung. Externe Berater oder Moderatoren stellen sicher, dass der zukunftsorientierte Fokus nicht verloren geht, blinde Flecken angesprochen werden und die IT-Strategie zügig und unter Einbezug aller nötigen Bereiche entwickelt wird. Sie können mittels Interviews und Workshops Bedürfnisse, Meinungen und Erfahrungen aller Einheiten abholen, ohne frühere Konflikte neu aufflammen zu lassen. Und absolut erfolgsentscheidend: Eine professionelle Kommunikation ist für die Resultatvermittlung, die Verhinderung von Ängsten «Wie sieht mein Arbeitsplatz morgen aus? Gibt es ihn dann noch?» – und die nötige Motivation zur Umsetzung unabdingbar. In der Verwaltung eignen sich dafür das Intranet (Projektstand und nächste Schritte), Regierungsworkshops, Mitberichtsverfahren, Präsentationen in den Direktionen/Departementen, offizielle Publikationsorgane sowie die generelle Berichterstattung, die wohl dosiert genutzt werden können.

Zukunfts- und umsetzungsorientierte Strategieentwicklung

Die IT-Strategieentwicklung beginnt mit der Analyse und führt über die Konzeption zur erfolgreichen Umsetzung. Daraus wird deutlich, dass auf eine rudimentäre Analyse der Umwelt sowie der Organisation/Verwaltung nicht verzichtet werden kann (Interviews, Erhebungen, Schlüsselindikatoren-Messung, Benchmarking). Aber viel wichtiger: Im in die Zukunft gerichteten Arbeitsprozess wird eine Innen- und eine Aussensicht verfolgt. Ob Wettbewerbsanalyse, Analyse aktueller Entwicklungen, Analyse der eigenen Stärken und Schwächen, Bestimmung zukünftiger Schlüssel- und Erfolgsfaktoren, Erarbeiten von Hypo-

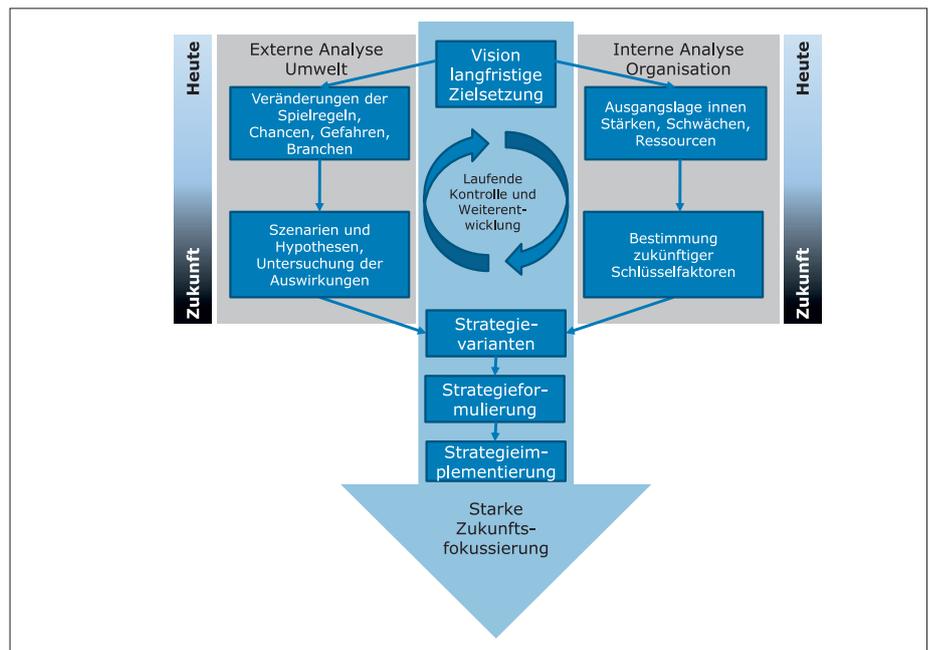


Abbildung: Vorgehen bei der IT-Strategie-Entwicklung

thesen, Erarbeitung und Priorisierung verschiedener Strategievarianten, Implementierungsvorbereitung, Kommunikationsplanung usw.: Die Zukunft spielt die entscheidende Rolle!

Selbst bei der detailliertesten Erhebung der die Vergangenheit betreffenden Daten kann nicht auf Szenarien und Hypothesen verzichtet werden. Dies bedingt, dass die Projektmitglieder bereit sind, den laufenden und schnellen Wandel der IT zu erkennen. Eine Strategie basiert damit unweigerlich auf Unsicherheiten und Annahmen. So bestimmt die Zukunft – und nicht die Vergangenheit – den Erfolg einer Verwaltung.

Was macht eine Strategie erfolgreich?

Die Verwaltung muss mit der IT-Strategie die Möglichkeiten der Informatik in Kombination mit sich verändernden Leistungsanforderungen auch in Zukunft aufnehmen und nutzen können. Eine gute IT-Strategie²

- ermöglicht eine Konzentration der Kräfte auf gemeinsame Ziele,
- erlaubt einen Ausbau oder eine Umformung bestehender Stärken,
- nutzt Umwelt- und Umfeldfaktoren geschickt aus,
- ermöglicht Innovationen,
- stimmt Ziele und Mittel ab,
- kalkuliert das Risiko mit ein und
- ist beharrlich und nicht durch kurzfristige Einflüsse geprägt.

Neben diesen Grundsätzen ist eine gute IT-Strategie aber vor allem eines: schlüssig aufgebaut, klar verständlich, einfach und nicht zu umfangreich.

Die IT-Strategie entfaltet ihre Wirkung erst mit der konsequenten Umsetzung

und der unbewussten kulturellen und informellen Akzeptanz. Bei schwacher Strategieimplementierung und -umsetzung scheitert selbst die beste IT-Strategie. Die wichtigsten Erfolgsfaktoren einer guten Strategieumsetzung lauten:³

- Erkennbarkeit von Sinn und Botschaft der Strategie
- Kompetente Führung des Strategieprozesses
- Kompromisslose Umsetzungsorientierung
- Klarer Auftrag zur Erarbeitung und Umsetzung
- Führungsteam mit notwendiger «Macht»
- Nutzung der Führungssysteme für die Strategie
- Gemeinsames Verständnis der Strategie (Unterstützung auf allen Stufen)

Diese Erfolgsfaktoren gelten für die öffentliche Verwaltung wie für die Privatwirtschaft. Stärker als in der Privatwirtschaft entscheidet in der Verwaltung jedoch die Kombination von Anordnung und Motivation über den Erfolg. Denn in politischen Systemen richtet sich nicht alles am eindimensionalen Wirtschaftserfolg aus. Hinzu kommen die zwei Dimensionen der erfolgreichen Kompromisschliessung in Bezug auf unterschiedliche Aufgaben und das politische Überleben der Führungsriege, die den Wählern Rechenschaft schuldet.

In der Regel erfolgt die Umsetzung mittels Massnahmeneset. Vor allem bei grösseren Organisationen, die eine neue oder sich stark verändernde IT-Strategie formuliert haben, ist ein Strategieumsetzungsprogramm empfehlenswert: Es lenkt mehrere Projekte untereinander abgestimmt über mehrere Jahre auf ein gemeinsames

Ziel hin (z.B. kantonales Strategieumsetzungsprogramm mit den Projekten «serviceorientierte ITIL-Einführung», «Serverzentralisierung», «Applikationsarchitektur», «zentraler Einkauf» und «Reorganisation interner Dienstleister»).

Warum scheitern IT-Strategien?

Eine IT-Strategie will Einigkeit schaffen, denn: «Wenn über das Grundsätzliche keine Einigkeit besteht, ist es sinnlos, miteinander Pläne zu schmieden» (Konfuzius)⁴. Folgende Probleme können zu einem Scheitern der IT-Strategie führen:

- Formulierung: unpräzise, nicht überzeugende, unverständliche oder für die Verwaltung nicht passend formulierte IT-Strategie
- Kommunikation: fehlende oder zu wenig aktive Kommunikation der Strategie, ungenügender Miteinbezug gewisser Stellen im Mitberichtsverfahren, zu komplizierte oder nur wenigen Exponenten zugängliche Inhalte der Strategie
- Qualifikation: mangelnde Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die zu bewältigenden Aufgaben, Blockierung wichtiger Entscheidungen wegen Überforderung oder Überlastung der Führungskräfte oder der Mitarbeitenden in der Verwaltung
- Commitment: schwache Unterstützungssignale der Regierung oder der Amtsleitung, keine Ressourcensprecherung für die Strategie
- Zukunftsentwicklung: tatsächliche Entwicklung stimmt nicht mit den Szenarien, Hypothesen oder Annahmen überein; mangelnde Bereitschaft, die wirklichen Veränderungen wahrzunehmen
- Konstanz: zu häufige Strategieanpassung und damit Verlust der langfristigen Leitplanke; Kräfte fliessen in die Reaktion auf kurzfristige Ereignisse
- Klare Stossrichtungen: keine Einigung auf klare, einheitliche Stossrichtungen; richtige Flughöhe wird nicht gefunden; kompromiss- oder politisch konsensfähige Lösung statt klare Fokussierung
- Externe Unterstützung: keine oder ungenügende externe Unterstützung (Berater, Projektleiter, Moderator), Gesamtzusammenhänge werden aus den Augen verloren, häufiges Verweisen auf andere laufende Projekte
- Entscheidungsfreudigkeit: fehlende Durchsetzungs- und Entscheidungsfreudigkeit der Regierung, politische Hindernisse, Angst vor Veränderungen und Unsicherheit
- Beteiligung: fehlende Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Führungskräfte bei der Strategieerarbeitung, schwache Akzeptanz und fehlendes Verständnis

– Umdenken: Das Projektteam kann sich gedanklich nicht vom Konkreten oder Bisherigen hin zum Abstrakten, Neuen oder Departements-/Direktions-/Amtsübergreifenden lösen

– Unsicherheit: fehlende Fähigkeit der Beteiligten, mit unvollkommenen Situationen bzw. unsicheren Entwicklungen umzugehen

– Sozialgefüge: zu wenig Beachtung der Widerstände

Selbstverständlich können zahlreiche weitere Stolpersteine aufgezählt werden. Doch schenkt man den oben genannten genügend Beachtung und trifft geeignete Gegenmassnahmen, so steht einer erfolgreichen Umsetzung der IT-Strategie nichts mehr im Wege.

Schwer belegbarer quantitativer Nutzen

Viele Führungskräfte beschäftigen sich nicht gerne mit Strategien, da sie in der Kommunikation aufwendig sind und ihre Umsetzung nicht gesichert ist: Wer sagt, was passieren soll, wird daran gemessen, ob das gelingt. Die Aversion gegen IT-Strategien wird oft auch verursacht durch Zeitmangel und den Umstand, dass Erfolg und Nutzen einer IT-Strategie nicht oder nicht sofort sichtbar sind.

Eine finanzielle Beurteilung des Nutzens und somit eine klassische Wirtschaftlichkeitsrechnung ist in der Regel unmöglich und teilweise nicht erwünscht. Oft fehlen verlässliche Ausgangsdaten in Bezug auf die Total Cost of Ownership der IT-Leistungen, und es werden nicht alle tatsächlich anfallenden Kosten berücksichtigt. Alle Experten sind sich aber einig, dass in den meisten Verwaltungen und Organisationen das IT-Budget und die IT-Personalressourcen in den nächsten Jahren weiter zunehmen werden. Eine IT-Kostenreduktion oder ein IT-Stellenabbau ist unrealistisch. Mithilfe einer IT-Strategie werden jedoch brachliegende Synergien besser ausgeschöpft, die Zusammenarbeit verbessert und die Ziele konsequenter verfolgt (Virtualisierung, gemeinsamer Einkauf, Leistungszentren, besserer Know-how-Austausch usw.). Dies ermöglicht eine Reduktion des IT-Vollkosten-Wachstums pro Jahr. Das heisst aber nicht, dass die Vollkosten gegenüber heute sinken werden, sondern dass die Kostenzunahme gebremst werden kann.

Umfangreicher qualitativer Nutzen

Mittels einer IT-Strategie werden in der Verwaltung zahlreiche weitere – gerade qualitative – Verbesserungen erreicht:

- Kundenorientierte Führung
- Schnellere, bessere Zusammenarbeit

zwischen den Verwaltungseinheiten sowie mit den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft

- Besserer Know-how-Austausch innerhalb der Verwaltung sowie mit der Öffentlichkeit
- Kostentransparenz und besserer Ressourceneinsatz
- Konzentration der Kräfte – weniger Reibungsverluste
- Höhere Sicherheit
- Frühzeitige Erkennung und Ausräumung von Zielkonflikten
- Mittelfristig höhere Attraktivität von Verwaltungsarbeitsplätzen in der IT (trotz kurzfristigen Ängsten vor Veränderungen)

Viele Praxisbeispiele belegen, dass eine IT-Strategie die Effizienz und Effektivität der Verwaltung steigern kann. Was bisher per Post oder Kurier von einer Amtsstelle zur anderen und schliesslich zum Kunden (Bevölkerung, Wirtschaft) getragen wurde, kann elektronisch übermittelt werden. Durch die gemeinsame Anschaffung und Nutzung von innovativen Systemen können über die Departements- oder Amtsgrenzen hinweg Kosten gespart und Synergien genutzt werden. Übergeordnete Ziele und ein koordiniertes Vorgehen stellen sicher, dass gezielt in Lösungen investiert wird, die mehrfach genutzt werden können. Die Bevölkerung und insbesondere die Wirtschaft profitieren von elektronischen Behördenleistungen, was ihren Aufwand reduziert und sich positiv auf die Standortattraktivität auswirkt.

Damit wird ersichtlich, dass der angesprochene Nutzen weit über die Informatik hinausgeht: Eine gut organisierte und passend ausgerichtete Informatik hat eine starke Wirkung auf die Leistungserbringung der Verwaltung und kann deren Image bei den Bürgerinnen und Bürgern spürbar verbessern. Dieser Nutzen bleibt in den finanziellen IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen oft unberücksichtigt. Und wir steuerzahlenden Bürger sind somit unbewusste Profiteure einer guten IT-Strategie in der öffentlichen Verwaltung.

1 Aloys Gälweiler: Strategische Unternehmensführung. 2. Auflage. Campus Verlag, Frankfurt/Main und New York, 1990.

2 C. Pümpin: Strategische Führung in der Unternehmenspraxis. In: Die Orientierung Nr. 76, SVB, Bern, 1980.

3 Dr. Roman Stöger, Associate Partner, Malik Management Zentrum St. Gallen: Sieben Faktoren des Strategie-Erfolgs, Absatzwirtschaft. Zeitschrift für Marketing 6(2007)

4 Vgl. <http://www.konfuzius-weisheiten.de/konfuzius-sagt/wenn-%C3%BCber-das-grunds%C3%A4tzliche-keine-einigkeit-besteht-ist-es-sinnlos-miteinander-pl%C3%A4ne>