
1. Einführung: IT-Management im öffentlichen Sektor

Und es geht doch: Warum IT Chefsache ist

Ein ganzes Buch über Informationstechnologie (IT) im öffentlichen Sektor – ist das nötig? Wer will das lesen? Schließlich war die jüngste Geschichte gespickt mit kostspieligen IT-Flops in Behörden und Verwaltungen. Toll Collect, das anfangs desaströse Lkw-Mauterfassungssystem, hat es zeitweise sogar als Synonym des Unvermögens in den deutschen Sprachgebrauch geschafft. Andere gigantische Vorhaben, etwa die Steuerverwaltung Fiscus oder die Bundeswehriinfrastruktur Herkules, gelangen nicht besser. Die Meldungen über Probleme bei öffentlichen IT-Lösungen reißen nicht ab. Und so hat sich in den Köpfen der Bevölkerung der Eindruck festgesetzt, dass „diese Bürokraten“ es einfach nicht können.

Auch in den Chefetagen von Politik und Verwaltung wachsen die Zweifel an der Kompetenz der IT-Abteilungen. Wurde uns von diesen nicht immer wieder versichert: Wir kriegen die Technik in den Griff? Rieten uns nicht auch die externen IT-Partner der Privatwirtschaft, die es eigentlich wissen müssten, die Informationstechnologie rasch und umfassend neu zu organisieren, um schneller und effizienter zu werden? Wen wundert es da, dass sich nach all den Misserfolgen kaum mehr jemand traut, umfangreiche IT-Projekte auf den Weg zu bringen.

Die Verunsicherung hat sogar die Manager der privatwirtschaftlichen IT-Anbieter erfasst, die unter einem Imageverlust leiden: Wie sollen sie ihre Glaubwürdigkeit zurückgewinnen? Zumal viele der Probleme, die zu den Debakeln führten, weniger durch sie als durch kaum vorhersehbare politische oder administrative Komplikationen ausgelöst wurden.

In dieser Gemengelage herrscht bei den obersten Entscheidern in Politik und Verwaltung der Glaube vor, dass mit IT-Projekten kein Blumentopf zu gewinnen sei, weil die Risiken nicht zu beherrschen seien. Deshalb rücken sie das Thema immer weiter nach hinten auf ihrer Agenda oder schieben es

ab in die IT-Abteilungen – wer will schon gern Prügel kassieren, wenn es dann schief geht?

Erfolgreiches IT-Management im öffentlichen Sektor? „Und es geht doch“, meinen wir.

Managen

Managen heißt, dass es einen Manager geben muss. Keinen in Nadelstreifen, sondern einen (oder mehrere) an der Spitze, der Entscheidungen treffen will und kann, sobald er verlässlich über die Sachlage informiert worden ist. Der keine Kommissionen einsetzt, um die Verantwortung zu kollektivieren. Der sich verantwortlich fühlt und zeigt. Der die Fäden in die Hand nimmt, statt nur im Umlaufverfahren mitzuzeichnen. Solche Tugenden entsprechen dem Sinn des Wortes Manager¹. In Großbritannien, das im Folgenden noch häufiger als Vorbild dienen wird, hat der öffentliche Sektor den allzu bequemen Weg, Verantwortung auf viele Schultern zu verteilen, schlichtweg abgeschafft: Es gibt kein Projekt mehr, bei dem nicht eine Person an der Spitze persönlich für den Erfolg einstehen muss. Verstecken hinter Zuständigkeiten, Delegieren in Unterarbeitsgruppen oder Ähnliches gehört der Vergangenheit an. Die Person an der Spitze kann selbstverständlich nur erfolgreich sein, wenn sie von der politischen Leitungsebene volle Rückendeckung bekommt. Wie man das erreicht, steckt in dem alten deutschen Wort „Chefsache“. Und in einem neudeutschen: „Leadership“.

¹ Management beschäftigt sich als Funktion oder als Institution mit Wirksamkeit, Systematisierung, Professionalisierung, zielgerichteter Steuerung, effizientem und ökonomischem Handeln. Aufgabe eines Managers ist dementsprechend die Planung, Durchführung, Kontrolle und Anpassung von Maßnahmen zum Wohl der Organisation bzw. des Unternehmens und aller daran Beteiligten (Anspruchsgruppen bzw. Stakeholder) unter Einsatz der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Chefsache

Ein Thema zur Chefsache zu erklären, ist nicht so einfach in Behörden, wo es viele Chefs gibt, die in aller Regel keine Weisungsbefugnisse z. B. gegenüber anderen Ressorts haben. Dennoch ist die Forderung „Chefsache“ hier fast noch wichtiger als in der Privatwirtschaft, denn ressortübergreifende Abstimmungsgruppen auf der dritten oder vierten Ebene können kaum mehr herbeiführen als einen Formelkompromiss. Und der beruht nicht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern auf dem größten gemeinsamen Vielfachen – das ist tödlich für die IT.

Leadership

Leadership ist ein angelsächsischer Begriff, den wir hier sehr bewusst benutzen. Deutsche Übersetzungen wären „Führung“ und „Steuerung“, aber sie treffen den Kern der Sache nicht ausreichend und sind zudem mit nicht immer glücklichen Konnotationen aus dem heutigen Verwaltungsalldag versehen, etwa Führungsakademie, Führungsstab oder Führungskommando. Für uns bedeutet Leadership, Mut zur Führung zu zeigen. Ein Leitungsteam aufzubauen mit Mitarbeitern, die wiederum bereit sind, Verantwortung zu übernehmen, die auch Ermessensentscheidungen treffen können und wollen. Also genau das Gegenteil von Führung durch Anweisung. Leadership ist der wichtigste Kernbegriff für jegliche Veränderung im öffentlichen Sektor.

Wenn IT zur Chefsache werden soll, müssen dann die politischen Chefs auch IT-Experten werden? Wir meinen nein. Sie benötigen allerdings ein gewisses Maß an Einsicht in den Sachverhalt, um sich nicht auf völlig fremdem Terrain zu bewegen.

Dieses Buch soll ihnen dabei helfen. Es richtet sich in erster Linie an Führungskräfte und die Leitungsebene im öffentlichen Sektor, aber auch an die Entscheider und IT-Nutzer. Zudem möchten wir auch interessierte politische Verantwortungsträger sowie Vorstände in öffentlichen Unternehmen und Organisationen erreichen. Wir haben uns bemüht, möglichst jargonfrei zu bleiben. Wir wollen nicht Schadenfreude über gescheiterte Projekte vermitteln oder Schelte für Missmanagement verteilen, und wir wollen

schon gar nicht bei der Problembeschreibung aufhören. Wir werden konkret aufzeigen, wie „es eben doch gehen kann“: das Managen von IT-Projekten im öffentlichen Sektor.

Geburtshelfer der IT-Industrie: Die Rolle des öffentlichen Sektors in der Vergangenheit

IT und öffentlicher Sektor – das klingt in den Ohren vieler Kritiker wie ein Antagonismus. Der Eindruck täuscht, vor allem, wenn man in den Geschichtsbüchern der Informationstechnologie zurückblättert. Dann stellt sich heraus: Behörden und Verwaltungen können sich sogar zu Recht als Geburtshelfer der IT-Branche feiern lassen.

Das historische Verhältnis zwischen dem öffentlichen Sektor als Kunden und der IT-Industrie als Anbieter von Hardware, Software und Dienstleistungen war von Beginn an durch Herausforderungen besonderer Art gekennzeichnet. Die Ansprüche des öffentlichen Sektors, denen die Technologie der Firmen zu genügen hatte, waren stets hoch, z. B. die ungeheure Zahl von Daten, die verarbeitet werden mussten. Diese Herausforderungen beschleunigten die Branchenentwicklung wie ein Katalysator. Nur so konnten die IT-Unternehmen beginnen, jene Dynamik zu entwickeln, die einem noch heute den Atem rauben kann. Erst später suchte und fand die IT-Industrie zunehmend ihr Wohl und Wachstum bei privaten Auftraggebern. Dadurch ist teilweise in Vergessenheit geraten, was sie den öffentlichen Auftraggebern zu verdanken hat.

Schon die älteste IT-Applikation im öffentlichen Sektor war bahnbrechend: Herman Hollerith, Sohn deutscher Einwanderer nach Amerika, machte im Jahr 1890 mit seiner Lochkartenbasierten Tabelliermaschine bei der ersten maschinengestützten Volkszählung Geschichte. Die US-Bevölkerung war von 1880, dem Jahr der letzten manuellen Volkszählung, bis 1890 um gut 13 Millionen auf insgesamt 62 Millionen gewachsen. Trotzdem benötigte Holleriths Maschine für die Erfassung ihrer Daten nur ein Drittel der Zeit der vorangegangenen Erhebung. Ein Meisterwerk – ganz zu schweigen von den zusätzlichen statistischen Auswertungen nach soziodemografischen Merkmalen. Aus der von Hollerith gegründeten Tabulating Machine

Company, die ihre Zähltechnik schnell an weitere Behörden, Eisenbahngesellschaften und sogar ans zaristische Russland für dessen erste moderne Volkszählung verkaufte, wurde nach mehreren Wechseln von Namen und Besitzern 1924 die International Business Machines Corporation (IBM), das bis heute weltgrößte IT-Unternehmen.

Noch mehr Einfluss auf die Marktentwicklung nahm das Großprojekt SAGE (Semi-Automatic Ground Environment, ein militärisches Luftraum-Überwachungssystem), das die amerikanische Regierung bzw. die Air Force 1949 in Auftrag gegeben hatte und das bis 1962 andauerte. Ohne SAGE wäre die US-Softwareindustrie nie in ihre historisch einmalige „Pole Position“ gelangt. Noch 1959 beschäftigte SAGE über 700 Programmierer und mehr als 1.400 Unterstützungskräfte – das waren zu diesem Zeitpunkt etwas mehr als die Hälfte aller amerikanischen Softwareentwickler. SAGE diente damit als historisch einmalige Brutstätte eines völlig neuen Industriezweigs: Software und Softwareservices. Schnell lernten die neuen Software- und Softwareserviceanbieter, ihre Kompetenzen geschäftlich zu nutzen, und gewannen Aufträge aus der Privatwirtschaft, die sukzessive zum Wachstumsmotor dieser jungen Industrie wurde.

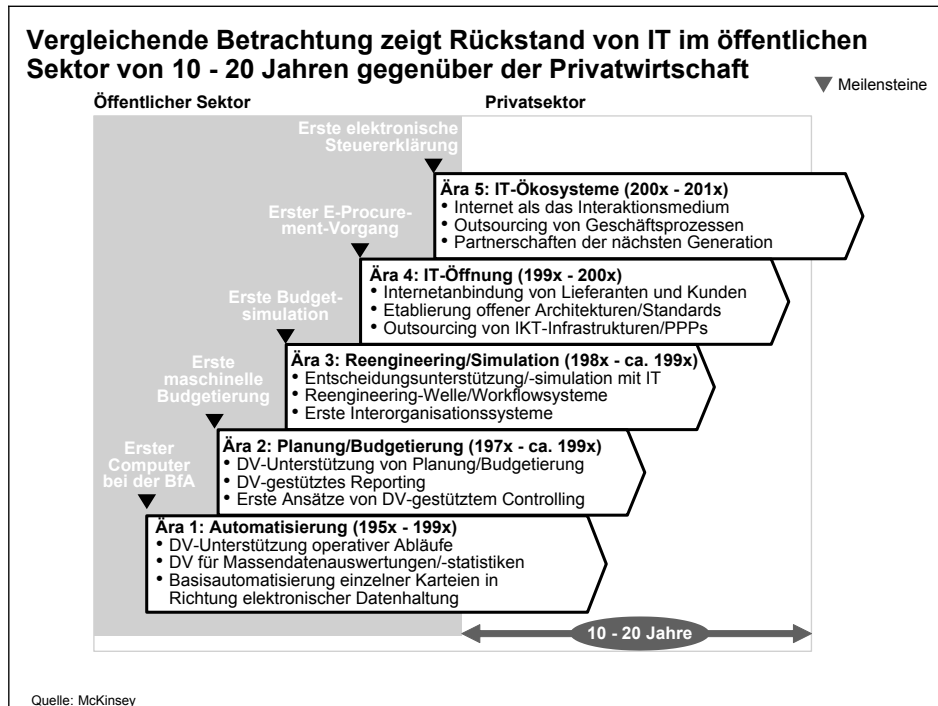
Heute: Zehn bis zwanzig Jahre hinter der Privatwirtschaft zurück

Die Innovationen in der Geschichte der IT lassen sich in einer Näherung auf der Zeitachse in einzelne Phasen einteilen. Jede dieser Phasen wird wesentlich durch ein Ereignis gestartet, durch inhaltliche und prozessuale Neuerungen getrieben und durch maßgebliche neue Technologien bedingt.

Die zentrale Aussage aus dieser Betrachtung: Der öffentliche Sektor hängt der Privatwirtschaft in der IT etwa zehn bis zwanzig Jahre hinterher. Zu diesem Ergebnis gelangt man, wenn man die IT-Phasen von Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor gegenüberstellt und anschließend untersucht, wie sie in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Sektor umgesetzt und verbreitet sind. Der Gerechtigkeit halber sei gesagt, dass es natürlich auch im öffentlichen Sektor Modernitätsinseln gibt, so z. B. Innovationsführer, die schon früh ein erstes Faxgerät, einen PDA oder einen E-Procure-

ment-Vorgang eingesetzt haben. Aber der Durchdringungsgrad im öffentlichen Sektor ist nach wie vor zu gering.

Gemeinhin können fünf Ären der IT-Entwicklung unterschieden werden: von der Ära der Automatisierung der frühen fünfziger Jahre, als der öffentliche Sektor noch der Modernitätstreiber war, bis hin zur Ära so genannter „IT-Ökosysteme“, wie sie sich heute in der Privatwirtschaft z. B. durch Outsourcing ganzer Geschäftsprozesse zeigt. Der öffentliche Sektor ist über sämtliche fünf Ären verteilt, ist in seinem Kern jedoch oft nicht über eine Automatisierung hinausgekommen.



E-Government und die Begriffsverwirrung: Worüber reden wir eigentlich?

Wenn über IT im öffentlichen Sektor gesprochen wird, fällt meist der Begriff E-Government. Das heißt wörtlich übersetzt so viel wie „elektronische Regierung“. Über die konkrete Bedeutung des Begriffs herrscht allerdings Verwirrung. Die meisten Bürger assoziieren damit wohl die elektronische Schnittstelle zwischen einer Behörde und ihnen, also etwa den Internetauftritt mit Formular-Download-Center, täglichem Kulturangebot und interaktivem Stadtplan einer Stadtverwaltung. Das für sich genommen greift allerdings deutlich zu kurz.

Richtig verstanden beschreibt E-Government die Vereinfachung und Durchführung von Prozessen zur Information, Kommunikation und Transaktion durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien. Dies wiederum gilt innerhalb von und zwischen Institutionen der Exekutive (Behörden) und weiteren staatlichen Institutionen (G2G)² sowie zwischen diesen Institutionen und Bürgern (G2C)³ bzw. Unternehmen (G2B)⁴. Anders gesagt: E-Government soll einerseits Bürgern und Unternehmen schnellere und weniger komplizierte Dienstleistungen bequemer anbieten und daneben Kosten sparen. Andererseits dient E-Government auch der Erhöhung der Informationstransparenz innerhalb von und zwischen Behörden.

Der Begriff E-Government ist aber wie gesagt im Sprachgebrauch verwässert und reicht zudem nicht aus, um die IT-Herausforderungen des öffentlichen Sektors umfassend zu umschreiben. Denn E-Government im obigen Sinne ist nur eine Untermenge. „IT im öffentlichen Sektor“ wie wir es meinen greift hingegen viel weiter. Zum einen erfasst dies nicht nur Themen und Einrichtungen der Regierung oder Verwaltung im engeren Sinne. Mit abgedeckt sind vielmehr auch alle Arten von öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen. Weiterhin erfüllt der öffentliche Sektor

² Government to Government.

³ Government to Citizen.

⁴ Government to Business.

bei Weitem ja nicht nur hoheitliche Aufgaben, sondern oft genug auch viel profanere Dinge wie Müllentsorgung, ÖPNV oder Ähnliches. All dies gehört jedoch auch zum öffentlichen Sektor und erfordert deshalb nicht minder die Unterstützung durch Informationstechnologie. So dreht es sich in diesem Buch also um das weiter gesteckte Gesamtfeld „IT im öffentlichen Sektor“.

Geld spielt eine Rolle: Die IT-Ausgaben des öffentlichen Sektors

Reden wir über Geld. Über viel Geld. Wer recherchiert, wie viele Milliarden der öffentliche Sektor jedes Jahr für Informationstechnologie ausgibt, stößt auf unterschiedlichste Angaben. Der Bundesrechnungshof zählte 2004 rund 11 Milliarden Euro⁵, andere Quellen kommen auf 8,5 Milliarden⁶ (IDC), 11,1 Milliarden (Gartner)⁷, 14,7 Milliarden (TechConsult)⁸ bzw. sogar 17,9 Milliarden⁹ Euro (Fakt) jährlich. Warum ist es erwähnenswert, dass die Zahlen so stark voneinander abweichen? Und welcher Zahl folgen wir?

Wenn so viele seriöse Quellen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, dann hat das seinen Grund: Sie arbeiten alle mit unterschiedlichen Prämissen. Jeder definiert den öffentlichen Sektor anders. Im Anhang haben wir mehrere zugrunde gelegte Definitionen dokumentiert. Die Abweichungen bei den Zahlen resultieren zudem aus den Positionen, die beim Zusammenrechnen einbezogen werden. Manche Marktforscher beschränken sich auf die Hard- und Softwareausgaben. Andere beziehen

⁵ D. Engels, Behörden in der Monopolfalle, in: *move (Moderne Verwaltung)*, Oktober 2004, S. 18 - 20.

⁶ IDC, *Western Europe Information Technology Vertical Markets Spending, Forecast 2003 - 2008*, 2004.

⁷ Gartner, *Global Industries Worldwide, Fall Forecast*, 2004.

⁸ TechConsult, *E-Government in Deutschland 2003 - 2005*, 2003.

⁹ FAKT Online, interne Studie: Kombinierte Analyse aus Marktdaten und Interviews mit Ministerien auf Bundes- und Landesebene, Städten und Gemeinden, Kreisen, Universitäten, Institutionen/Behörden aus dem Gesundheitswesen (inkl. Krankenversicherungen), städtischen Energieversorgern und anderen mehr, 2004.

auch Dienstleistungen mit ein. Oft werden die Personalkosten der zuständigen Beamten und Angestellten mit berücksichtigt, allerdings nicht immer. Schließlich weichen die Methoden, die Ausgaben zu erheben, voneinander ab. Mal werden die tatsächlichen Ausgaben abgerechnet, mal einfach die entsprechenden Behördenbudgets summiert.

Wir glauben, dass die Schätzungen über die IT-Ausgaben des öffentlichen Sektors nicht hoch genug ausfallen können. Würde man nur die Budgets der Behörden einkalkulieren, entstünde ein verzerrtes Bild. Nie wird Informationstechnologie nur aus IT-Budgets bestritten, und nie wird ein IT-Budget vollständig für IT-Anschaffungen verbraucht. Die Dunkelziffer für IT-Ausgaben – also IT-Kosten, die nicht als solche verbucht werden – ist kaum zu unterschätzen. Zum Vergleich: In den achtziger und auch noch in den frühen neunziger Jahren rechneten Privatunternehmen für ihre eigenen Organisationen mit einer IT-Dunkelziffer von rund 50 Prozent.¹⁰ Die Privatwirtschaft hat diese Rate bereits um etwa zwei Drittel auf 10 bis 15 Prozent reduziert. Dies steht dem öffentlichen Sektor noch weitgehend bevor. Stichproben in einzelnen Klientenprojekten haben ähnliche Dunkelziffern wie in den Frühzeiten privatwirtschaftlicher IT ergeben.

IT-Ausgaben liegen bei Großprojekten immer über der allgemeinen Ausschreibungsgrenze von derzeit 200.000 Euro. Ein großer Teil der Ausgaben ist jedoch tendenziell kleiner, z. B. Updates von Standardsoftware und Betriebssystemen und Ähnliches. Um die Marktgröße zu bestimmen, müssen deshalb auch solche Ausgaben erfasst werden, was angesichts der unterschiedlichen Zurechnungen oder fehlender Kostenträgerrechnungen nur näherungsweise möglich ist. Noch schwerer wird es bei den Personalkosten. Viele Marktuntersuchungen berücksichtigen zwar finanzielle Aufwendungen für die Belegschaft, z. B. für IT-Training, -Management und -Support. Eine genaue Erfassung aller im Zusammenhang mit IT anfallenden Personalkosten gibt es aber nicht. Am realistischsten erscheint uns aufgrund eigener Plausibilitätsberechnungen die Schätzung von Gartner, nach der der IT-Markt im öffentlichen Sektor 2004 entsprechend

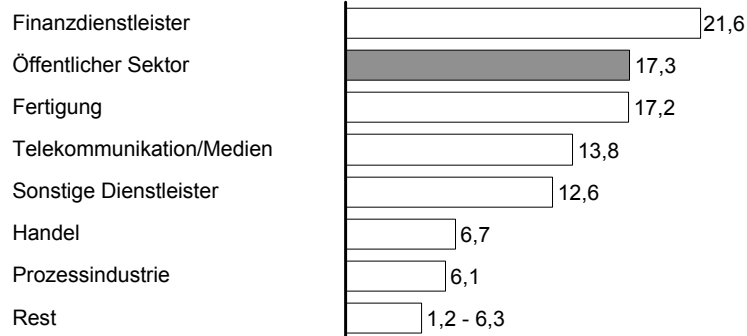
¹⁰ Gartner, IT Staffing and Spending Survey Results, 1999.

11,1 Milliarden Euro beträgt.¹¹ Das prognostizierte Wachstum liegt bis 2008 bei jährlich durchschnittlich 4,3 Prozent.

Richtig spannend wird es, wenn man die IT-Ausgaben des öffentlichen Sektors in Relation zu anderen Industriezweigen setzt. Nach den Finanzdienstleistern, die für 21,6 Prozent der gesamten IT-Ausgaben in Deutschland im Jahre 2004¹² stehen, ist der öffentliche Sektor mit einem Anteil von 17,3 Prozent am gesamten IT-Budget zweitwichtigster Nachfrager nach IT. Das Klischee, dass Hightech im öffentlichen Sektor im Vergleich zur Privatwirtschaft eine weniger große Rolle spielt, ist damit widerlegt. Nur fühlt es sich nicht so an...

IT-Budgets verschiedener Branchen im Vergleich

Anteil der Branchen an IT-Ausgaben in Deutschland, 2004 in Prozent



Quelle: Gartner, IT Spending and Staffing Survey Results, 2004; McKinsey

¹¹ Gartner, Global Industries Worldwide, Fall Forecast, 2004.

¹² Ebda.

Die deutsche Bundeswehr ist übrigens einer der größte Einzelnachfrager für IT in ganz Europa. Die meisten Quellen gehen von mehr als einer Milliarde Euro pro Jahr aus, davon etwa 370 Millionen für den zivilen Bereich.

Auch wenn sich die Marktgröße nicht exakt bestimmen lässt, bleibt festzuhalten: IT im öffentlichen Sektor ist nicht nur ein Politikum, das die Gemüter erregt, sondern schon allein wegen seines absoluten und relativen finanziellen Volumens auch ein gewaltiger Wirtschaftsfaktor.

Die Rolle der IT für Standortwettbewerb und Industriepolitik

Wer nach gelungenen IT-Projekten in aller Welt forscht, stößt bald auf Beispiele in den USA, Großbritannien, den Niederlanden und den skandinavischen Staaten. Diese Länder weisen interessante Ansätze auf, wie man die Erneuerung historisch gewachsener und bereits schwerfällig gewordener IT-Landschaften beschleunigen und professionalisieren kann.

Radikaler gehen einige Staaten Osteuropas, des Nahen Ostens und Asiens vor. Sie modernisieren ihre oft marode öffentliche Verwaltung nicht durch einen Umbau, sondern stampfen sie gleich völlig neu aus dem Boden. Ein Quantensprung, durch den sich die ehemaligen Nachzügler in Technologie und Organisation blitzartig an die Spitze der Effizienztafel setzten konnten. Litauen, die Vereinigten Arabischen Emirate, aber auch Russland und China errichten auf der grünen Wiese völlig neue Verwaltungskomplexe – praktisch wie ein neues Einkaufszentrum. Wir Deutschen mit unseren oft nicht mehr so ganz schicken Rathäusern in der City können das gut finden oder nicht, wir dürfen es nur nicht ignorieren. Denn eines ist sicher: IT im öffentlichen Sektor hat eine kaum zu überschätzende Standort- und industriepolitische Komponente. Das bedeutet: Wer im Standortwettbewerb ganz vorn dabei sein will, muss die Standards einer modernen Hochleistungsverwaltung setzen. Wir sollten uns daran erinnern, dass Deutschland über fast 200 Jahre als Modell einer Hochleistungsverwaltung galt (vgl. Kapitel 11).

Als einer der wichtigsten Antreiber der IT-Branche sorgt der öffentliche Sektor zudem für Investitionen, Jobs und Innovationen. Lahmt die Ver-

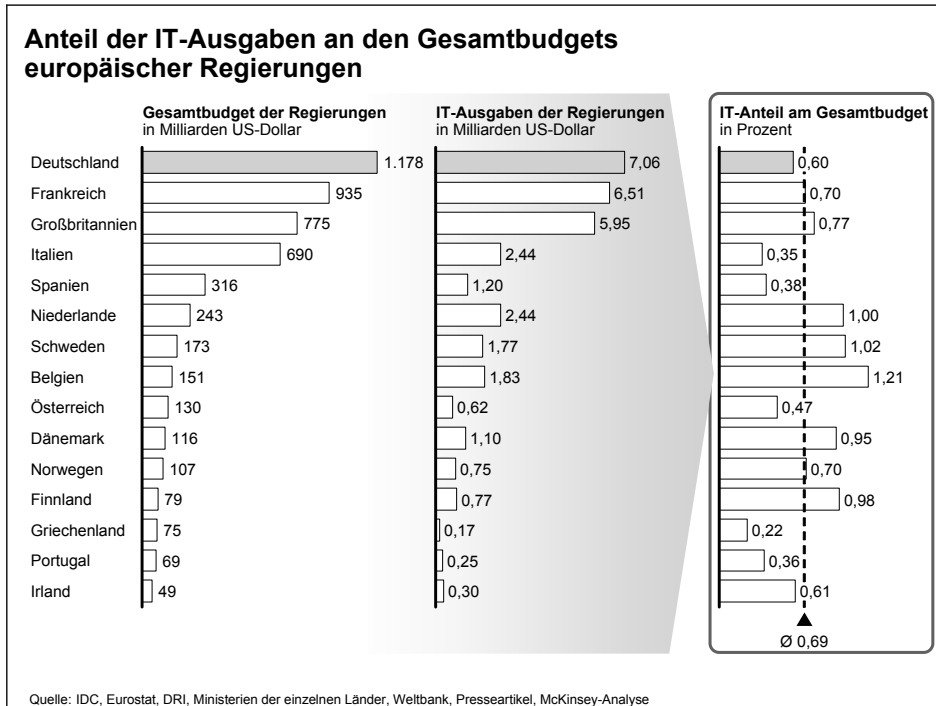
waltung, fallen auch die betroffenen Teile der IT-Branche zurück. Wer dagegen im öffentlichen Sektor die Nase vorn hat, wird sich auch über eine florierende IT-Branche freuen können. Mehr noch: Wer den Motor der Veränderung hochfährt, kreierte nicht nur Arbeitsplätze in Deutschland, sondern auch exportierbare Produkte. Unternehmen wie T-Systems, Siemens Business Services (SBS) und SAP als „eigentlich“ deutsche Unternehmen können im öffentlichen Sektor Deutschlands nur so erfolgreich sein, wie dieser es zulässt. Ohne die entsprechenden Aufträge schwächeln sie oder verlagern ihre Aktivität dorthin, wo sie einen moderner aufgestellten Nachfrager-Staat vorfinden. Dass SBS inzwischen im IT-Outsourcing des öffentlichen Sektors in Großbritannien innovativer sein kann als im Heimatmarkt, sollte alle Standortpolitiker auf den Plan rufen. SBS macht immerhin ein Viertel seines Umsatzes von 5,2 Milliarden Euro mit öffentlichen Auftraggebern.¹³ Es zeigt sich, dass es eine intelligente und einfache Art von Standort- und Industriepolitik für Deutschland wäre, wenn der Staat selbst zu einem Motor für die IT-Industrie würde (vgl. Kapitel 11). Und dies muss nicht nur für deutschstämmige Unternehmen gelten, sondern steht den großen globalen Playern ebenfalls frei.

Zu lange auch lag der Fokus der E-Government-Initiativen auf den Schnittstellen zum Bürger (G2C). Mehr als die Hälfte aller Online-Dienste deutscher Verwaltungen sind für den Bürger gedacht.¹⁴ Anders als ein Unternehmen hat er in der Regel mit der Verwaltung vergleichsweise wenig zu tun. Anderthalb Behördengänge fallen im Schnitt pro Jahr und Einwohner an. Doch die bleiben ihm kaum erspart. Es wurden Portale gebaut und Informationen ins Netz gestellt – vereinfacht hat sich aber wenig: Inzwischen kann man die Formulare, die schon vorher schwer zu verstehen waren, online bestellen und am heimischen Computer ausdrucken. Der G2B-Bereich, also die Schnittstelle zur Wirtschaft, wäre dabei der wichtigere Schwerpunkt gewesen. Hiesige Unternehmen geben nach

¹³ H. Müller-Gerbes, Angstbesetzt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. September 2004, S. 48.

¹⁴ Vgl. hierzu K. Apelt, Under Construction, in: McK Wissen 13 – Public Sector, 4. Jahrgang, Juni 2005, S. 104 - 109.

Schätzungen pro Jahr etwa 15 Milliarden Euro für Verwaltungskontakte aus¹⁵ – ein ungeheures Potenzial zur Finanzierung vereinfachter Verwaltungsprozesse über E-Government. Da die effiziente Gestaltung der Kommunikation zwischen Verwaltung und Wirtschaft auch zu einem wichtigen Standortfaktor geworden ist, ist die Priorisierung von G2B ein industriepolitisches Mittel über den reinen IT-Bereich hinaus!



Zuletzt noch eine vergleichende Betrachtung: Sieht man sich den Anteil der IT-Ausgaben an den Gesamtbudgets europäischer Regierungen an – dies ist wohlgermerkt nicht der gesamte öffentliche Sektor –, so wird offensichtlich: Die Anteile variieren um mehr als den Faktor fünf. Deutschland liegt im unteren Mittelfeld, rund 20 Prozent hinter Großbritannien und etwa 50 Prozent hinter Belgien, Schweden und den Niederlanden. Sicher eine nur mit Vorsicht zu interpretierende Untersuchung. Aber auf jeden Fall eine

¹⁵ Ebda.

Indikation, dass Deutschland sich keinesfalls einer führenden Rolle in diesem Spiel rühmen kann.

Offensichtlich muss noch viel geschehen, bis Deutschland zum Schrittmacher werden kann. Im Rahmen der Vorbereitung dieses Buches haben wir mit zahlreichen Unternehmensvertretern der IT-Branche gesprochen, und die Meinung ist einhellig: In Europa hat diese Schrittmacherfunktion derzeit Großbritannien.

Der Fahrplan zur Modernität

Im Folgenden legen wir zwar dar, dass „es doch geht“. Aber wir wollen nicht verschweigen: Es gibt Besonderheiten des öffentlichen Sektors, z. B.:

- Die meist außergewöhnlich hohe Komplexität des Aufgabenspektrums
- Die Neigung zur Automatisierung bestehender, oft antiquierter Prozesse, statt eine moderne Organisation mit völlig neuen Prozessen durch IT zu schaffen
- Das Vergaberecht, seine gelebte Praxis und die Angreifbarkeit bei Verfahrensfehlern
- Der Mangel an Experten und qualifizierten Projektmitarbeitern
- Die Schwierigkeit, den Nutzen von Investitionen zu realisieren.

Es gibt genügend Beispiele, wie Behörden und Verwaltungen trotz all dieser Hürden beeindruckende IT-Fortschritte erzielen konnten. Solche Erfolgsgeschichten möchten wir aufgreifen und mit ihnen aufzeigen, wie man die Klippen umschiffen kann.

Die Punkte, an denen Führungskräfte von der Privatwirtschaft lernen können, werden wir ausführlich diskutieren, insbesondere das Aufsetzen und Managen von Groß- und Größtprojekten. Vor zehn, fünfzehn Jahren standen z. B. die Manager der Finanzdienstleistungsbranche vor einem ähnlichen Dilemma wie heute der öffentliche Sektor. Wir werden darlegen, wie hilfreich die Lehren heute für Entscheider in Politik und Verwaltung sein können.

Wir haben einen Fahrplan zur Umsetzung von Großprojektmanagement unter den Bedingungen des geltenden Vergaberechts erarbeitet. Doch allein mit diesem Fahrplan ist der öffentliche Sektor nicht gerettet. Die Praxis z. B. in Großbritannien zeigt, dass Verwaltungen nur dann erfolgreich neu ausgerichtet werden können, wenn auch die externen IT-Dienstleister, die Anbieter, ihr Selbstverständnis neu definieren. Sie müssen zum Mitgestalter werden. Ohne intelligente, einfühlsame Anbieter wird der Durchbruch im öffentlichen Sektor nicht gelingen. Dieser wichtige Aspekt wird leider in den Diskussionen bisher so gut wie ausgeklammert.

Die Briten haben diese neue Qualität der Kooperation – der Begriff Paradigmenwechsel scheint nicht zu hoch gegriffen – schon am ehesten erreicht. Der Mut zur Privatisierung, den die Premierminister Margaret Thatcher und Tony Blair an den Tag gelegt haben bzw. legen, hat den Briten die Angst genommen, IT-Aufgaben großflächig auszulagern. Seit Ende der neunziger Jahre ist der Outsourcing-Anteil im öffentlichen Sektor kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2004 wird der Outsourcing-Markt bereits auf 45 Milliarden Pfund geschätzt.¹⁶ Bis 2006/2007 soll er auf 67 Milliarden Pfund anwachsen. In anderen Worten: Der Markt für Outsourcing im öffentlichen Sektor in Großbritannien wird innerhalb von nur drei Jahren um etwa 50 Prozent wachsen. Nach Aussagen von Datamonitor dominiert in Großbritannien bereits heute nicht die Privatwirtschaft, sondern der öffentliche Sektor den IT-Markt, die Regierung zeichnet für mehr als die Hälfte des Ausgabenvolumens für große IT-Projekte verantwortlich.¹⁷ Allein das aktuelle Modernisierungsprogramm für das Gesundheitssystem bringt ein Volumen von circa neun Milliarden Euro mit sich.

Bleibt ein weiteres Problem: die Kameralistik. Heute investieren, um morgen effizienter und kostengünstiger zu arbeiten, ist im Kameralismus nur schwer darstellbar. Die historische Evidenz sagt eher, dass durch den Einsatz von IT alles erst einmal teurer wird. Schließlich muss Geld ausgegeben werden für Hard- und Software, für Umstellungen und Schulungen – und die Personal- und Sachkosten bleiben erhalten. Unter dem

¹⁶ Kable, UK Public Sector Outsourcing: The Big Picture to 2006/2007, 2004.

¹⁷ Public IT Projects – A Harsh Master, in: The Economist, 12. März 2005.

Strich kostet die neue IT-Welt heute meist immer noch mehr als die alte – weil der Nutzen nicht gegengerechnet wird. Dieses „Nutzeninkasso“ wird bisher nur selten als integraler Bestandteil von IT-Projekten anerkannt.

Mit diesem Dilemma müssen wir wohl noch eine Weile leben, denn in der Regel liefern die heutigen Managementsysteme des öffentlichen Sektors keine Basis für ein solches Nutzeninkasso – selbst im fortgeschrittenen Kameralismus. „Unser Politik- und Verwaltungssystem reicht nicht aus, um Fragen sinnvoll zu beantworten. Meistens nicht einmal, um sinnvolle Fragen zu stellen“, gibt Berlins Finanzsenator Thilo Sarrazin zu. Dies sollte aber bitte nicht als Aufforderung zum Abwarten missverstanden werden.

Die Diskussion um eine ziel- und wirkungsorientierte Verwaltung ist in vollem Gange. Insbesondere viele Kommunen haben sich mit neuen Steuerungsmodellen auf einen vielversprechenden Weg begeben. Wenn das System eines Tages flächendeckend umgestellt worden ist, lässt sich das IT-Nutzeninkasso wesentlich einfacher in die Berechnungen einbeziehen. Eine wirklich erfolgreiche IT braucht eine wirkungsorientierte Organisation, sonst kann ihr Wertbeitrag nicht festgestellt und die entsprechende Investition nicht begründet werden.

* * *

Wir behaupten nicht, dass es für den öffentlichen Sektor einfach wäre, in der IT-Modernität anzukommen. Dann bräuchte niemand ein Buch. Aber wir sind überzeugt – und da wiederholen wir uns gern: „Und es geht doch!“ Mit diesem Buch wollen wir Überzeugungsarbeit leisten, das IT-Thema für Entscheider entmystifizieren und den Verantwortlichen Mut machen, diese verdienstvolle Aufgabe zur Chefsache zu erklären und sie mit Leadership voranzutreiben.