



IT-KONSOLIDIERUNG IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG AUS DEM BAUKASTEN

Die IT-Konsolidierung ist aktuell eine der anspruchsvollsten Herausforderungen der IT in der öffentlichen Verwaltung. Aber nur durch diese Konsolidierung können die steigenden Anforderungen erfüllt werden.

| von Helmut Zahner

Die IT der öffentlichen Verwaltung ist in Bewegung. Treiber sind die wachsenden an sie gerichteten Anforderungen, wie zum Beispiel das **E-Government-Gesetz**, die gestiegenen Erwartungen an die **Verfügbarkeit von Daten** und der wachsende Stellenwert von **Datenschutz und -sicherheit** in der Gesellschaft. Diesen Anforderungen steht jedoch häufig eine Verwaltung gegenüber, die mit einer heterogenen, teilweise unnötig redundanten und an Einzelverfahren ausgerichteten IT-Landschaft arbeitet.

Um die IT für diese neuen Herausforderungen fit zu machen, wurde 2007 das Konzept der IT-Steuerung Bund verabschiedet. Es hat eine tiefgreifende Transformation der IT im Bund und in einzelnen Behörden ausgelöst, die bis heute anhält. Ziel ist eine übergreifende Steuerung der IT, die die Anforderungen in der

Bundesverwaltung nicht mehr isoliert, sondern gesamtheitlich betrachtet. Dafür werden die zentralen Dienstleistungszentren des Bundes ausgebaut, die IT-Landschaften auf Basis des Grundlagenpapiers „Rahmenarchitektur IT-Steuerung Bund“ weiter vereinheitlicht und gemeinsame IT-Standards etabliert.

msg systems unterstützt die IT-Dienstleistungszentren (DLZ) des Bundes in diesem Veränderungsprozess, beispielsweise bei Entwicklung und Test von Software, Weiterentwicklung von IT-Architekturen sowie Einführung von neuen IT-Prozessen und Vorgehensmodellen – und zunehmend auch durch die Beteiligung an Projekten zur Konsolidierung von IT-Strukturen und durch die Entwicklung eigener Vorgehensweisen zur Steuerung solcher Projekte.

DIMENSIONEN DER IT-KONSOLIDIERUNG

Um Anforderungen strukturiert und umfassend zu sammeln, wird ein **Betriebsmodell** („Operating Model“) benötigt. Es beschreibt das Zusammenwirken der verschiedenen Dimensionen in einer Organisation, die nötig sind, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Für ein IT-DLZ des Bundes enthält es die vier Dimensionen Prozesse, Aufbauorganisation, Technologie und Menschen.

Den Rahmen für das Betriebsmodell bildet die **IT-Governance**. Auf Bundesebene sind die IT-Steuerung Bund und insbesondere die daraus abgeleitete einheitliche, nicht nur auf technische Aspekte beschränkte Rahmenarchitektur wichtige Elemente der IT-Governance. Sie hält die verschiedenen Dimensionen zusammen, definiert die Grenzen der IT, ihre Treiber, ihre Einschränkungen und verankert die IT in Vision, Mission und Geschäftsstrategie der Bundesverwaltung. Außerdem definiert sie den organisatorischen Rahmen der IT und beschreibt, wie die IT eingesetzt wird, um die Anforderungen der Fachbereiche zu erfüllen.

IT-Services sind die zentralen Produkte eines IT-DLZ und stehen daher im Mittelpunkt des Betriebsmodells. Hier gehen die Erwartungen der Nutzer ein: Welche Services werden angeboten? In welcher Qualität und zu welchen Kosten? Sind Datenschutz und Datensicherheit gewährleistet?

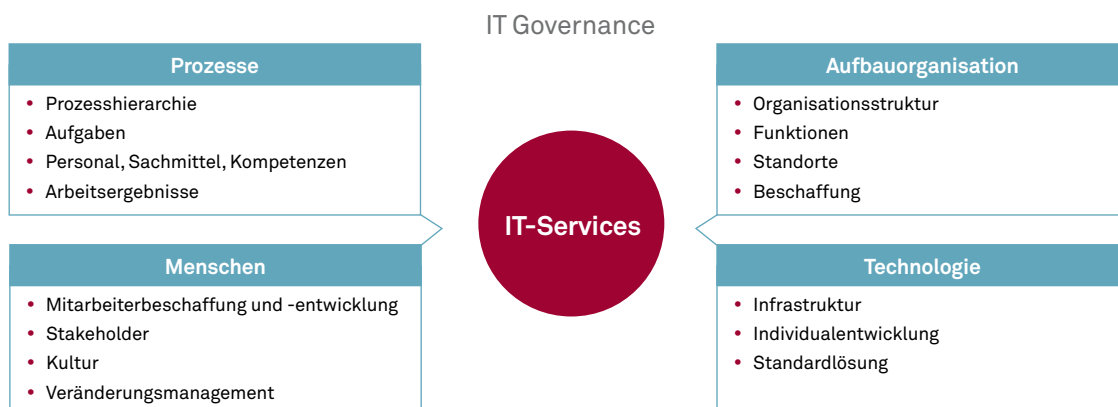
Die **Prozesse** beschreiben, wie die Services erbracht werden: Welches sind die Kernprozesse? Wie setzen sie sich aus Aktivitäten zusammen? Was sind die Auslöser? Wie bilden sich die Arbeits- und Informationsprozesse auf die Organisation ab? Wie kann die Prozessqualität gemessen werden? Was sind die Prozesskosten? Wo ist technologische Unterstützung nötig?

Die **Aufbauorganisation** bildet das Gerüst, das festlegt, was in welcher Organisationseinheit erledigt wird: Welche Aufgaben werden zentral, welche dezentral wahrgenommen? Welche Leistungen werden intern erbracht, welche werden beschafft? Welche Kompetenzen sind nötig, um die Aufgabe erfüllen zu können? Wie ist die Verantwortung geregelt? Wie viel Personal und welche Sachmittel werden benötigt?

Die **Technologie** beinhaltet Individualentwicklungen und Produkte, Infrastruktur am Arbeitsplatz und im Rechenzentrum. Technologie kann selbst betrieben oder als Service genutzt werden: Welche Systeme werden benötigt, um die Menschen in der Organisation optimal zu unterstützen? Wie interagiert die Behörde mit Unternehmen, mit Bürgern und mit anderen Behörden? Welcher Automationsgrad ist angemessen?

Sehr wichtig in diesem Prozess ist der Faktor **Mensch**: Daher müssen die Menschen als eigenständige Dimension betrachtet werden. Viele Branchen befinden sich bereits seit Jahren unter hohem Veränderungsdruck und die Mitarbeiter sind gravierenden betrieblichen Veränderungen ausgesetzt. Nun steigt der Veränderungsdruck auch in der IT der öffentlichen Verwaltung. Auch hier gilt: Um Veränderungen wirksam und nachhaltig durchzuführen, müssen sie durch ein aktives Veränderungsmanagement begleitet werden, das hinterfragt, was die bisherige Unternehmenskultur ist, welche Regelungen zu beachten sind, welche Bedürfnisse die Mitarbeiter haben, wie die vorhandenen Mitarbeiter gefördert werden können und vieles mehr.

Im Rahmen eines IT-Konsolidierungsprojektes kann es zu Änderungen in allen Elementen eines Betriebsmodells kommen.



Betriebsmodell für ein Dienstleistungszentrum des Bundes

IT-Konsolidierung in der öffentlichen Verwaltung

Analyse der Anforderungen	Unternehmensarchitektur	Planung der Transformation	Management der Transformation	Umsetzung der Maßnahmen
• Geschäftsanforderungen • IT-Strategie • Treiber der Transformation	• Ist-Zustand • Lösungsszenarien • Ziel-Zustand	• IT-Roadmap • Umsetzungsplanung • Beschaffung	• Portfoliomanagement • Programm-/Projektmanagement • PMO • Veränderungsmanagement	• Softwareentwicklung (Analyse, Design, Entwicklung, Test) • Design von RZ-Infrastrukturen • Anpassung von Methoden, Strukturen und Prozessen

Vorgehensmodell für die IT-Konsolidierung

Daher ist es wichtig, für alle Dimensionen den Ist-Zustand, die Voraussetzungen für die Änderung, den Soll-Zustand und die Auswirkungen der Änderungen zu beschreiben. Ziel ist es, die verschiedenen Dimensionen harmonisch abzustimmen und einen geeigneten Transformationsweg zu finden.

VORGEHENSMODELL FÜR DIE IT-KONSOLIDIERUNG

Unser Vorgehensmodell für die IT-Konsolidierung umfasst folgende Handlungsfelder:

- Analyse der Anforderungen
- Festlegung der Unternehmensarchitektur
- Planung der Transformation
- Management der Transformation
- Umsetzung der Maßnahmen

Kernbaustein in den frühen Phasen ist dabei die Planung der Unternehmensarchitektur.

Für eine reibungsarme und effiziente IT-Konsolidierung ist es wichtig, die Transformation übergreifend zu managen und den Einzelprojekten wesentliche Informationen aus Vorphasen und aus parallelen Projekten zur Verfügung zu stellen – insbesondere, wenn unterschiedliche Einzelprojekte mit Unterstützung verschiedener externer Dienstleister bearbeitet werden. Hierfür hat es sich bewährt, in der Organisation ein Multiprojektmanagement zu etablieren. Denn wenn die Transformation übergreifend gemanagt wird, können Ergebnisse aus anderen Projekten genutzt und unnötig aufwendige Transformationspfade vermieden werden.

PHASEN DER BETRIEBLICHEN ÄNDERUNGEN

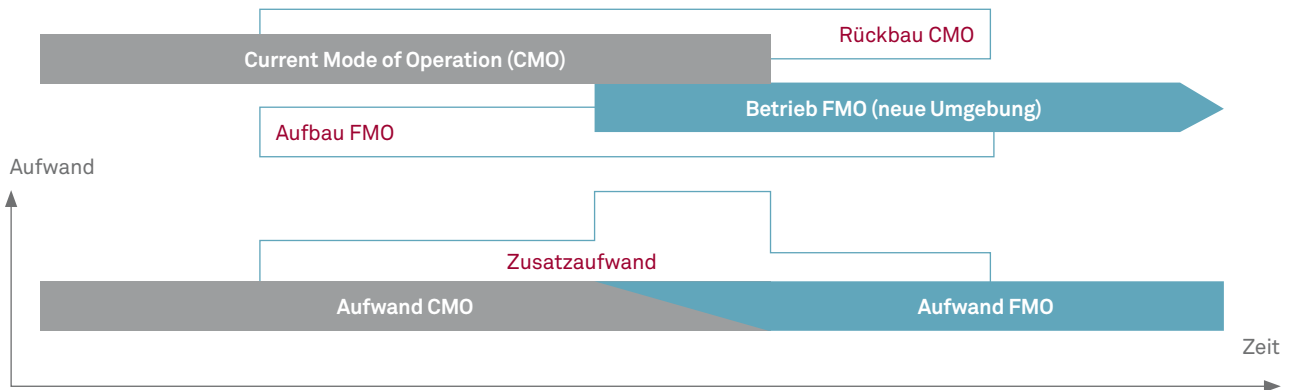
Ein IT-Konsolidierungsprojekt gleicht einer Operation am offenen Herzen: Das Betriebsmodell ändert sich, während das Tagesgeschäft weiterlaufen muss. Der aktuelle Betrieb wird durch den sogenannten „**Current Mode of Operation**“ (CMO) beschrieben. Strukturen und Prozesse sind oft historisch gewachsen, für etwaige Probleme haben sich beim Leistungserbringer und auch bei den Nutzern (Umgehungs-)Lösungen etabliert.

Der betriebliche Aufwand ist – gemessen an den Bedingungen einer heterogenen Systemlandschaft – gering. Die betrieblichen Strukturen sind auf den Betrieb der einzelnen Fachverfahren optimiert.

Der sogenannte „**Future Mode of Operation**“ (FOM) hat dagegen das Ziel, durch das Ausschöpfen von Synergiepotenzialen die IT-Services aus der Perspektive einer Gesamtbehörde oder eines kompletten Ressorts wirtschaftlicher und für die Nutzer in einer besseren Qualität zu erbringen.

Während des Übergangs (der Transition) vom CMO zum FMO fallen zusätzliche Aufwände an, um den FMO aufzubauen (z. B. Investitionen, Schulung der Mitarbeiter). Alte und neue Strukturen müssen während dieser Phase teilweise parallel betrieben werden.

Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass der CMO nicht mehr die nötige Aufmerksamkeit genießt oder gefährdet wird, indem z. B. für den CMO wichtige Mitarbeiter im Konsolidierungsprojekt gebunden sind. Dies kann zu Enttäuschungen auf der Kundenseite führen und zu einem Projektumfeld beitragen, das auch dem Konsolidierungsprojekt zusetzt.



Phasen der betrieblichen Änderungen und zugehörige Aufwände

Diese Probleme können durch einen geeigneten Transformationspfad, umfassende Planung und viel Kommunikation an alle Beteiligten adressiert werden. Ein in allen Dimensionen der Transformation ausgewogener Transformationsweg reduziert Transitionskosten und Belastungsspitzen. Eine gute Planung ermöglicht es, rechtzeitig für alle Bedürfnisse ausreichend Ressourcen zur Verfügung zu stellen, und erleichtert die Kommunikation mit den Fachbereichen. Die Transitionsphase sollte nicht mit der Einführung eines neuen Prozesses, einer neuen Organisation, Infrastruktur oder Software enden, sondern erst dann, wenn der angestrebte Zielzustand tatsächlich erreicht ist.

BESONDERHEITEN VON IT-KONSOLIDIERUNGSPROJEKTEN

Dem Transformationsprozess im Rahmen der IT-Konsolidierung muss eine ganzheitliche Sicht auf die Unternehmensarchitektur zugrunde liegen. Dabei gilt es, sämtliche Elemente dieser Architektur, deren Beziehungen untereinander sowie alle kurz-, mittel- und langfristigen Anforderungen einzubeziehen. Es dürfen nicht nur technische Aspekte im Projekt geplant werden, sondern es müssen auch Änderungen von Prozessen und der Aufbauorganisation berücksichtigt und – nicht zu vergessen – die Menschen mitgenommen werden.

Viele IT-Projekte bewegen sich auf gewohntem Terrain. IT-Konsolidierungsprojekte dagegen brechen langfristig bestehende Strukturen grundlegend auf. Dabei wird oft externe Unterstützung in Anspruch genommen. Allerdings besteht hier und insbesondere bei umfassenden und langfristigen Transformationen die Gefahr, dass es zu Kommunikationsproblemen zwischen der strategischen und der operativen Handlungsebene kommt. Das kann eine zu ambitionierte Roadmap oder halbherzig umgesetzte

Maßnahmen zur Folge haben. Oder es kommt durch mangelnde Bodenhaftung auf der einen und mangelnde Berücksichtigung der strategischen Ziele auf der anderen Seite zu unnötig komplexen Lösungen beziehungsweise zu einer Unterschätzung der Komplexität.

Die Beachtung aktueller Trends, Frameworks und Lösungsmuster (z. B. CMMI, COBIT, ITIL, TOGAF) aus der Industrie kann wertvolle Beiträge zu IT-Konsolidierungsprojekten leisten. Entscheidend für einen nachhaltigen Erfolg ist aber die Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung. So ist z. B. die Rahmenarchitektur des Bundes grundsätzlich anschlussfähig an die Frameworks COBIT und ITIL, doch eine Integration der verschiedenen Rahmenwerke ist ad hoc nicht möglich.¹

Von besonderer Bedeutung ist schließlich das aktive Veränderungsmanagement: Nur wenn die Beteiligten die Dringlichkeit der Änderung und die Konsequenzen des Nichthandelns verstehen, werden die Veränderungen funktionieren. Die Motivation der Beteiligten kann gesteigert werden, indem man ihnen Verbesserungspotenziale und persönliche Entwicklungsmöglichkeiten in einer konsolidierten IT-Struktur aufzeigt. Eine kontinuierliche Kommunikation und natürliche Erfolgsmeldungen erhöhen die Akzeptanz von Veränderungen. ●

ANSPRECHPARTNER – HELMUT ZAHNER

Lead Project Manager

- +49 89 96101-2166
- helmut.zahner@msg-systems.com



¹ Frank, Ulrich; Strecker, Stefan; Kattenstroth, Heiko; Heise, David: Wissenschaftliche Untersuchung zur „Integration der COBIT und ITIL Standards mit der Rahmenarchitektur IT-Steuerung Bund“, URL: <http://www.cio.bund.de>, Stand: 18.12.2014