„IT DOESN'T MATTER!“

| von WERNER ACHTERT

„IT doesn’t matter!“, behauptet Nicholas G. Carr 2003 in einem Beitrag für den Harvard Business Review[1]. Er vergleicht die IT mit anderen Schlüsseltechnologien, die nachhaltige Veränderungen der Wirtschaft ausgelöst haben. Als Beispiel nennt er die Eisenbahn und die Elektrizität im 19. Jahrhundert. Seiner Einschätzung nach ist die erste Stufe einer neuen Technologie durch proprietäre Nutzung gekennzeichnet. Das heißt, verschiedene Unternehmen entwickeln und nutzen jeweils ihre eigene „Implementierung“ der Technologie und erzielen damit für sich selbst große, aus Sicht der Gesamtwirtschaft jedoch nur begrenzte Vorteile. Wirklich große Veränderungen hätten Technologien immer erst dann ausgelöst, so Carr, wenn sie sich zu einer standardisierten Infrastrukturtechnologie mit großer Verbreitung entwickelten. Um beim Beispiel Elektrizität zu bleiben: Großen Nutzen bringt eine Stromversorgung erst dann, wenn sie standardisiert und flächendeckend verfügbar ist. Carr bezeichnet eine solche Technologie als Commodity, also als Massenware.

Zweifellos hat die IT heute einen Stand erreicht wie die Eisenbahn vor 100 Jahren. Wir haben flächendeckende Netzzugänge (wenn auch in Deutschland lange Zeit ausgebremst durch die Störerhaftung), anerkannte Standards und Preise für Endgeräte, die IT praktisch für jedermann zugänglich machen. Carr postuliert daher schon 2003, Unternehmen sollten IT als Commodity behandeln – als Produktionsfaktor, den man wie Strom aus der Steckdose bezieht – und sich vielmehr auf die Gestaltung ihrer Kernprozesse konzentrieren. Der Hebel zur Erhöhung der eigenen Effizienz liegt seiner Meinung nach also nicht in der Eigenentwicklung proprietärer IT-Systeme, sondern in der Nutzung von standardisierten IT-Services und der Optimierung der eigenen fachlichen Prozesse. So käme (mit wenigen Ausnahmen) heute kein Unternehmen auf die Idee, seinen Strom selbst zu produzieren – oder seine Erzeugnisse selbst zu den Endkunden zu transportieren.

Bewegt sich die öffentliche Verwaltung in Deutschland unter diesem Aspekt in die richtige Richtung?

Folgt man dem Gedankengang von Carr, dann kann eine nachhaltige Erhöhung der Effizienz der Gesamtverwaltung (und nicht nur einzelner isolierter Verwaltungsprozesse) erst dann stattfinden, wenn die grundlegenden IT-Services über Behördengrenzen hinweg standardisiert und als Commodity „aus der Steckdose“ bezogen werden können. Erst dann, so Carrs These, können sich

1 https://hbr.org/2003/05/it-doesnt-matter

Behörden, analog zu Unternehmen, wirklich auf die Verbesserung und Optimierung ihrer fachlichen Aufgaben konzentrieren.

Von diesem Zustand scheint die Verwaltung jedoch an vielen Stellen weit entfernt. Noch werden in den einzelnen IT-Referaten der Behörden die gleichen Probleme immer und immer wieder gelöst. Architekturen werden definiert, Tools ausgewählt, Methoden und Prozesse konzipiert – obwohl Standards dafür vorhanden wären. Im Sinne von Carrs These: Viel Energie wird für den proprietären IT-Betrieb einzelner Behörden oder Ressorts aufgewendet. Die individuelle Lösung ähnlicher Aufgaben in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung verbraucht unnötig Ressourcen und erschwert den Austausch wichtiger Informationen für Verwaltungsprozesse. Die Probleme bei der Registrierung von Flüchtlingen haben dies vor Kurzem erst drastisch verdeutlicht.

Viele Entscheidungsträger in der Verwaltung – und in Beratungsunternehmen (!) – betonen immer wieder, und zu Recht, die Bedeutung der IT für eine moderne Verwaltung. Folgt man Carr, so hat die Verwaltung daraus allerdings die falschen Schlüsse gezogen. Bis heute wird viel Energie in die Entwicklung proprietärer „Silo"-Systeme gesteckt, die anschließend mit viel Aufwand vernetzt werden müssen. Damit sich die IT in der öffentlichen Verwaltung zu einer Commodity-Technologie entwickelt und dadurch Potenzial zur Effizienzsteigerung freisetzt, bedarf es zweier grundlegender Veränderungsprozesse:

- Die IT muss – analog zur Konsolidierung der Eisenbahngesellschaften ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – stärker konsolidiert und standardisiert werden. IT muss als Commodity verfügbar gemacht werden.
- Die Behörden müssen aufhören, die gleichen technischen Aufgaben jeweils für sich individuell zu lösen. IT muss als Commodity genutzt werden.

Voraussetzung für den ersten Punkt sind kundenorientierte, leistungsfähige IT-Dienstleistungszentren (IT-DLZ), die standardisierte IT-Services anbieten und sich auch dem Vergleich mit IT-Dienstleistern aus der Wirtschaft stellen können. Die heutige IT-Technik ermöglicht den zentralisierten Betrieb von IT-Systemen und die Nutzung standardisierter Services sozusagen „aus der Steckdose". Dadurch können die operativen Aufgaben der IT-Referate in den Behörden reduziert werden.

Voraussetzung für den zweiten Punkt ist eine Veränderung auf der Nachfrageseite. Die Nutzung von Standards für technische Komponenten, Basis- und Querschnittsdienste reduziert den Aufwand für die Entwicklung von Fachverfahren und erleichtert deren Wartung. IT-Referate werden in Zukunft aus dem verfügbaren Angebot auswählen, anstatt eigene Lösungen zu entwickeln.

Die Nutzung von IT-Services basiert auf Service Level Agreements, in denen die Leistung möglichst exakt beschrieben sind. Die IT-Referate werden sich in Zukunft stärker darauf konzentrieren müssen, die Anforderungen sauber zu formulieren, statt auf Zuruf zu arbeiten.

Insgesamt muss sich das Rollenverständnis der Behörden in Bezug auf die IT verändern. Die Behörden müssen sich als Kunden verstehen, die ihren Bedarf präzise formulieren und IT-Services bei IT-DLZ einkaufen. Die IT-Referate in den Behörden bündeln die Anforderungen, wählen geeignete IT-Services der IT-DLZ aus und überwachen die Serviceerbringung. Bei Wirtschaftsunternehmen ist diese Rolle seit Langem unter dem Begriff „Demand-IT" bekannt. Eine zentrale Aufgabe der IT-Referate wird weiterhin die Entwicklung beziehungsweise Beschaffung von reinen Fachverfahren bleiben. Um die oben angesprochene Frage wieder aufzugreifen: Ja, die Verwaltung bewegt sich in die richtige Richtung. Aktuelles Beispiel ist die IT-Konsolidierung Bund, durch die den Bundesbehörden einheitliche Basis- und Querschnittsdienste angeboten werden sollen. In einem nächsten Schritt soll dann auch die Nachfrageseite durch Nutzung dieser IT-Services konsolidiert werden.

Natürlich ist diese Entwicklung der IT in der öffentlichen Verwaltung hin zur Commodity noch ein steiniger Weg. Viele Behördenleiter und IT-Referatsleiter beklagen derzeit, dass ihnen durch die IT-Konsolidierung Entscheidungskompetenzen für ihre IT entzogen werden und dass die IT-DLZ aktuell noch nicht ausreichend kundenorientiert aufgestellt sind. In vielen Ressorts und Behörden wird die IT noch zu sehr auf Zuruf betrieben und die Auswahl technischer Lösungen manchmal von persönlichen Präferenzen und Kenntnissen der handelnden Personen geprägt. So werden sich beide Seiten – IT-DLZ und IT-Referate – in den nächsten Jahren verändern müssen. Die IT-DLZ müssen sich weiter professionalisieren und auch mit privaten IT-Providern messen (so ist im Berliner e-Government-Gesetz ein externes Benchmarking explizit verankert). Die IT-Referate und Fachbereiche müssen mehr standardisierte IT-Services nutzen und sich stärker auf die Optimierung ihrer fachlichen Aufgaben konzentrieren, damit auch in der öffentlichen Verwaltung die IT zur Commodity wird. ●