

## IT-Controlling in der Öffentlichen Verwaltung?

In der Wirtschaft hat sich die Überzeugung durchgesetzt, dass die Informations- und Kommunikationstechnologie mit den bewährten und erprobten Controlling-Methoden geplant und gesteuert werden kann. Diese spezielle Ausrichtung im Controlling wird als IT-Controlling bezeichnet. Können in der Öffentlichen Verwaltung diese Erfahrungen nachgenutzt werden? Sind mit IT-Controlling Methoden und Verfahren Misserfolge in IT-Projekten vermeidbar? Werden so die laufenden Betriebskosten für bestehende IT-Infrastrukturen und IT-Anwendungen beeinflussbarer?

Die optimale IT-Unterstützung der Verwaltungsprozesse und die Aufwandsoptimierung für die IT sind die Ziele des IT-Controllings in der Öffentlichen Verwaltung. Diese Ziele sollen mit allgemein anerkannten Methoden und Verfahren für Kosten- und Leistungstransparenz im IT-Umfeld erreicht werden. Dabei müssen unterschiedlichste Informationsanforderungen aller beteiligten Verwaltungsebenen berücksichtigt werden. Die organisatorische Ansiedlung der Funktion IT-Controlling sollte dafür in der jeweiligen Behördenleitung erfolgen. Die deshalb notwendigen Einfluss- und Entscheidungsoptionen können meist nur über diesen Weg gewährleistet werden.

Wie in der Wirtschaft so lassen sich auch in der Öffentlichen Verwaltung die IT-Gesamtkosten in die beiden Bereiche IT-Projekte und IT-Betrieb unterteilen. Leider ist diese Unterteilung noch nicht überall vollzogen worden. Anhand ausgewählter Teilaufgaben sollen die Möglichkeiten von IT-Controlling aufgezeigt werden.

### **Fokus: IT-Projekte**

Die Modernisierungsvorhaben in der Öffentlichen Verwaltung sind mit umfangreichen Investitionen für die Weiterentwicklung oder Neueinführung von IT-Infrastrukturen und IT-Anwendungen verbunden. Viele dieser geplanten Vorhaben führten aber bislang nicht zu den gewünschten Erfolgen oder sind vollständig gescheitert. Beispielhaft sei an dieser Stelle an Projekte wie „Fiscus“ und „Herkules“ erinnert. Hätte ein funktionierendes IT-Controlling das Scheitern dieser Projekte verhindert? Möglicherweise ja. Der Projektaufwand insgesamt wäre aber in jedem Fall geringer geblieben. Mit Hilfe eines geeigneten Projektcontrollings können die Risiken des Projektes aufgezeigt und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Trotzdem scheitern in der Wirtschaft etwa ein Drittel aller IT-Projekte. Mit Scheitern wird hier allerdings nicht nur das „Out of Budget and Time“ gemeint. Vielmehr wird damit offen eingestanden, dass die inhaltlichen Ziele des Projektes nicht erreicht wurden. Aus den Erfahrungen dieser gescheiterten Projekte lassen sich kritische Erfolgsfaktoren ableiten, die auch für die Öffentliche Verwaltung von Bedeutung sind:

1. Mängel und Fehler in der Konzeption
  - Anforderungen wurden nicht oder unklar formuliert
  - Überlastung des Projektes durch Implementierung aller möglichen Funktionalitäten
  - Projekt wird als reines IT-Projekt ohne Bezug zu den Geschäftsprozessen aufgefasst
  
2. Mängel bei der Entscheidungsfindung
  - Verantwortlichkeiten sind nicht eindeutig definiert
  - In allen Streitfragen wird ein Konsens gesucht
  - Projektspensoren und Projektleiter stimmen sich nicht ab

3. Disziplinmängel in der Projektarbeit
  - Projektdokumentationen ersetzen das Projektmanagement
  - Rückstände können nicht aufgeholt werden weil Meilensteine zu weit entfernt sind
  - Verantwortliche werden nur ungenügend über Risiken informiert
  
4. Fehler im Lieferantenmanagement
  - ungenügendes Verständnis der kommerziellen Rahmenbedingungen der Lieferanten
  - Lieferant wurde nur durch Zufall gewählt
  - Projekt wurde gestartet ohne die Lieferanten vertraglich zu binden
  
5. Akzeptanz und Budgetgrenzen
  - unzureichender Informationsaustausch zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer
  - Auftragnehmer hat nur die Kosten aber nicht die Risiken im Blickpunkt
  - die Voraussetzungen des Auftragnehmers werden nicht überprüft
  
6. Personalmängel
  - Keine Verbindung zwischen dem Projekt und den späteren Anwendern
  - Projektkultur versucht Risiken zu vertuschen
  - Anforderungen der Auftragnehmer werden nicht verstanden und finden keine Aufnahme

Neben diesen kritischen Erfolgsfaktoren existieren darüber hinaus Besonderheiten in der Öffentlichen Verwaltung die der speziellen Aufmerksamkeit bedürfen.

Die Verwaltungsvorgänge, die mit Unterstützung der IT umgesetzt werden sollen, stellen in vielen Fällen die notwendige Umsetzung von Gesetzen dar. Das bedeutet in vielen Fällen einen enormen Zeitdruck für die Vorbereitung und Durchführung von IT-Projekten. Neben diesem zeitlichen Druck kann gleichzeitig die Haushaltslage eine sofortige Mittelfreigabe erschweren. Andere Vorhaben müssen zurückgestellt oder ganz gestrichen werden. Das kostet zusätzliche Zeit, da in vielen Bereichen der Öffentlichen Verwaltung keine Steuerungsmodelle für die Projekte, wie zum Beispiel dem Portfoliomanagement, angewendet werden. Weiterhin existieren undurchlässige Verteilungen der Hoheitsrechte zwischen Stadt, Land und Bund. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind damit nicht immer eindeutig geklärt. Es ist damit weitaus schwieriger einen Entscheider zu identifizieren. Ein weiteres Merkmal für IT-Projekte in der Öffentlichen Verwaltung stellt die meist sehr große Dimension für eine Verfahrenseinführung und deren Öffentlichkeit dar. Aufgrund der erwünschten politischen Wirksamkeit wird die reale Kosten- und Terminsituation von IT-Projekten oft nicht transparent gemacht. Nicht zuletzt sei auch auf das „Menscheln“ hingewiesen. Es würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen mit sämtlichen Vorurteilen über Berater und Beamte aufzuräumen. Hier haben sich gemischte Projektteams mit erfahrenen Projektleitern gut bewährt.

Trotz der aufgeführten Probleme sind immerhin 2/3 der IT-Projekte in der Wirtschaft erfolgreich gewesen. Daran sollte sich eine Statistik für die IT-Projekte der Öffentlichen Verwaltung messen lassen. Die Ergebnisse dieser erfolgreichen Projekte finden sich im IT-Betrieb dann als neue Anwendung oder als neuer Service wieder.

Fazit: In allen Phasen der IT-Projekte ist die qualifizierte Begleitung durch den Controller Service erforderlich. Dabei geht es um die Unterstützung der Planung und Budgetierung der

Projekte, der inhaltlichen und kaufmännischen Begleitung während der Projektdurchführung bis hin zur Multiprojektplanung und -steuerung für den jeweiligen Verantwortungsbereich.

### **Fokus: IT-Betrieb**

Die Planung und Steuerung des Betriebs der IT-Infrastruktur und IT-Anwendungslandschaft stellt eine der größten Herausforderungen für das IT-Controlling dar. Die vielen technischen Messverfahren ermöglichen heutzutage einen ausgezeichneten Überblick über die Auslastung und die Verfügbarkeit der IT-Infrastruktur und vielfach auch bereits für IT-Anwendungssysteme. Den genauen Überblick über die personellen Ressourcen zu behalten, bereitet dagegen häufig größere Schwierigkeiten. Hier haben sich in der Praxis das Programm-Management und die Multiprojektsteuerung als gute Methoden bewährt. Durch die genaue Aufgabenverteilung und -zuordnung erhält der verantwortliche Leiter der IT einen Überblick über eine seiner wichtigsten Ressourcen. Ein Zeiterfassungssystem allein ergibt zwar im Nachhinein eine gewisse Transparenz, aber leider nur bedingte Steuerungsmöglichkeiten.

Für die Planung des IT-Budgets werden viele Detailinformationen, die für die Systemverantwortlichen wirksame Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten beinhalten, zusammengetragen. Diese für den IT-Betrieb notwendigen Informationen sind aber nicht zwangsläufig wirksam für die Planung und Steuerung des Bereiches Informations- und Kommunikationstechnologie. Es bedarf einer Abstimmung mit den Zielstellungen der Behörde, mit den zukünftigen Geschäftsbereichen sowie mit der Behördenstrategie.

Für diese Verbindung zwischen den Welten Betriebswirtschaft und Informations- und Kommunikationstechnologie ist die Implementierung der Funktion IT-Controlling deshalb äußerst hilfreich. Der Wirkungsgrad hängt dabei entscheidend von der ganzheitlichen Betrachtung der Inhalte der Funktion IT-Controlling ab. In der Literatur wird immer wieder darauf hingewiesen, dass in der Funktion IT-Controlling sowohl betriebswirtschaftliches als auch spezifischen IT Know-how vorhanden sein muss. Gerade um als Vermittler zwischen Mittelverwaltung und IT-Leiter wirksam zu werden, ist das eine der wichtigsten Voraussetzungen. Das Ziel von IT-Controlling muss die Verknüpfung der Leistungs- und Serviceinformationen der IT mit deren finanziellen Auswirkungen sein. Damit sind die entscheidenden Steuergrößen für die Informations- und Kommunikationstechnologie darstellbar und für alle Beteiligten verständlich. Das garantiert Effektivität und Effizienz der Informations- und Kommunikationstechnologie. Letztendlich kann so auch der Stellenwert und Nutzen der Informations- und Kommunikationstechnologie transparent gemacht werden.

Mit einem gut funktionierenden IT-Controlling wird die Arbeit des IT-Leiters langfristig unterstützt und von vielen „artfremden“ Leistungen entlastet. Um die Zusammenarbeit gestalten zu können, sollte die Information Technology Infrastructure Library (ITIL) als Verständigungsbasis zwischen IT und IT-Controlling gewählt werden. Die ITIL wurde in den 80er Jahren im Auftrag der britischen Regierung entwickelt und ist de facto Standard für IT Service Management. Die genaue Kenntnis der hier beschriebenen Best Practices für das Management von IT-Dienstleistungen ist im täglichen Prozess der Zusammenarbeit mit dem Leiter IT von entscheidendem Vorteil. Erst der Überblick über die Zusammenhänge innerhalb einer IT Serviceorganisation schafft die Basis für die betriebswirtschaftliche Transparenz und Steuerung. Das IT-Controlling kann sich mit diesen Kenntnissen ein betriebswirtschaftliches Abbild von der technischen Welt der Informations- und Kommunikationstechnologie in der Behörde schaffen. Aus diesem Abbild lassen sich dann die konkreten Anforderungen für die Schnittstellen zu den einzelnen Systemen ableiten, die die Daten für das IT-Controlling

anfordern bzw. generieren. In einigen Behörden werden die ERP-Systeme aus zahlreichen Sub-Systemen mit Daten aus dem Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie versorgt, um z.B. eine interne Leistungsverrechnung zu generieren.

Dabei werden riesige Datenmengen gesammelt, verdichtet und ausgewertet. Es kann an dieser Stelle nur eindringlich davor gewarnt werden, dafür eigene Anwendungen zu erstellen. Für diese Aufgaben sind standardisierte Tools eindeutig zu bevorzugen. Innerhalb der für die Öffentliche Verwaltung empfohlenen Standards (SAGA) ist für diese Thematik leider noch keine Aussage getroffen worden. Für die Öffentliche Verwaltung wäre aber gerade dazu eine Empfehlung hilfreich.

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass sich Anbieter von Standardsoftware zunehmend mit dem Thema IT-Controlling beschäftigen. Neben den klassischen Anbietern von Controlling-Software bieten auch immer mehr Unternehmen, die aus dem klassischen IT-Umfeld kommen, entsprechende Lösungen an. Doch die konzeptionellen Lösungsansätze orientieren sich zurzeit meist an einzelnen speziellen Themen des IT-Controlling. Hier ist der Unterschied zu Softwarehäusern zu erkennen, die auf eine langjährige Erfahrung im IT-Controlling zurückblicken können. Durch zahlreiche Projekte in den zurückliegenden Jahren ist die Überzeugung gewachsen, dass ein anspruchsvolles aber zugleich effizientes IT-Controlling nur in einem ganzheitlichen Ansatz zu bewältigen ist.

Die Softwarehersteller sind mit der Forderung nach einem Tool konfrontiert, das sowohl den Informationsbedarf für den Leiter IT als auch für den Beauftragten des Haushalt im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie abdeckt. Ein integriertes System, das beide Welten gleichermaßen mit steuerungsrelevanten Informationen optimal versorgen will, muss die großen Themenfelder Infrastructure Management, Service- und Changemanagement und Finance Management beinhalten. Von der Planung und Budgetierung über die Schaffung der Leistungstransparenz bis hin zur Leistungsverrechnung muss ein solches System Basisdaten und Kennzahlen sammeln, verdichten, analysieren, interpretieren und berichten. Verwertbare Informationen über IT Anlagebestände (Hardware, Software) müssen vorhanden sein. Der komplette IT-Life-Cycle von der Bedarfsstellung über die Beschaffung, den Wareneingang, den Roll-out, den Einsatz bis hin zur Ausmusterung muss abgebildet werden können.

Durch ein entsprechendes Rollen- und Berechtigungskonzept sollten alle Beteiligten (Fachbereich, IT, Haushalt) auf ein System zugreifen können, das als Bindeglied zwischen den gängigen ERP-Systemen auf der kaufmännischen Seite und den Systems Management Anwendungen auf der technischen Seite fungiert. So wird ein ausgewogenes abgestimmtes Arbeiten unterschiedlicher Ressorts innerhalb der Behörde im Sinne einer Balanced Score Card möglich.

Wichtigste Voraussetzung ist dabei aber immer, dass sich Leiter IT und IT-Controlling über das geeignete betriebswirtschaftliche Abrechnungs-, Verrechnungs- und Steuerungsmodell für die technischen Leistungen abgestimmt haben. Ganz unbestritten waren Abrechnungsformen nach technischen Messgrößen (CPU Verbrauch, MB Plattenkapazität usw.) ein notwendiger Schritt zu einer transparenteren Darstellung der Informations- und Kommunikationstechnologie und zur Schaffung eines Kostenbewusstseins auf Anwenderseite. Mit dieser „Transparenz“ hat man in der Vergangenheit häufig versucht, den Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie zu planen und zu steuern - mit teilweise fatalen Auswirkungen und Fehlinterpretationen. Doch heute stehen nicht mehr nur technische Systeme im Mittelpunkt sondern die Services für die Anwender und die Produkte für die Kunden innerhalb der Behörde. Folgerichtig müssen damit auch die entsprechenden

Abrechnungs- und Steuerungsmodelle angepasst und weiterentwickelt werden. Für den Leiter IT werden die technischen Messwerte weiterhin von großer Bedeutung sein. Aber mit Hilfe des IT-Controlling werden diese technischen Messwerte den IT-Services und Produkten zugeordnet und in ein allgemein verständliches Maß transferiert. Bis ein solches System zur Zufriedenheit aller Beteiligten funktioniert, vergehen oftmals mehrere Budgetzyklen und Iterationsschleifen. Das IT-Controlling ist Dienstleister für den Leiter IT hinsichtlich des Aufbaus von Management-Methoden und Kennzahlen-Systemen im IT-Umfeld. Von der Investitionsplanung bis hin zum monatlichen Berichtswesen sollte das IT-Controlling ein kompetenter Partner für den Leiter IT und die Behördenleitung sein.

## Fazit

Die Informations- und Kommunikationstechnologie treibt die Optimierung und Reorganisation der Geschäftsprozesse in der Öffentlichen Verwaltung. Gleichzeitig stellt die Informations- und Kommunikationstechnologie aber auch einen wesentlichen Kostenfaktor dar, der zu konsolidieren ist. Das IT-Controlling hat hier die Brücke zwischen der haushaltsrechtlichen und technischen Sicht zu schlagen. Die Funktion IT-Controlling in der Öffentlichen Verwaltung qualifiziert zu implementieren, ist deshalb eine Investition in die Zukunft. Gleichzeitig können im Aufbauprozess zahlreiche erste Einsparungen („Quick wins“) realisiert werden. Das hat sich bisher in vielen Projekten zum Thema IT-Controlling nachweisen lassen. Die hier dargestellten Anforderungen an das IT-Controlling verlangen von allen Beteiligten ein hohes Maß an Controlling Know-how, Kenntnisse der IT-Prozessmodelle und ausgeprägte Soft-Skills. Koordinations- und Integrationskompetenzen, die sich aus dem Zusammenspiel zwischen Fachbereich, IT und Haushalt ergeben, kommen neu hinzu.

Autor:

### **Olaf Mahrenholz,**

ist selbständiger IT-Controller. Davor war er 5 Jahre als IT-Controller in der KPMG DTG und als Senior Consultant bei BearingPoint (ehem. KPMG Consulting) tätig. Die Erfahrungsschwerpunkte liegen in der Erstellung von IT-Controlling Konzepten, der Analyse und Konzeption IT-Projektcontrolling, IT-Projektportfoliomanagement, konzeptionelle Vorbereitung der IT-Kosten- und Leistungsrechnung in SAP R/3, die Erstellung von IT-Serviceverträgen und Service Level Agreements sowie der Implementierung von Cost Management nach CCTA ITIL.

Telefon: +49 3392.6707.90

E-Mail: [Olaf.Mahrenholz@bill-it.de](mailto:Olaf.Mahrenholz@bill-it.de)