

Vorwort

Staat und Verwaltung nutzen das Potenzial der Information nicht so erfolgreich wie die Privatwirtschaft. *Die richtige Nutzung einer aus Gesamtsicht, strategisch und prozessorientiert einge – würde Staat und Verwaltung auf dem Weg zum „Modernen Staat“ und „Modernen Verwaltung“ einen großen Schritt vorwärts bringen.*

Wie Bund, Länder und Gemeinden ihre Informationssysteme und Informationstechnik nutzen und einsetzen, ist für kritische Beobachter ein wenig überraschend. Die ausreichend vorhandene, in nahezu allen Büros installierte Informationstechnik hat beschämend wenig zur Modernisierung beigetragen. Man bleibt an der Oberfläche des Möglichen, zeigt schön dekorierte Fassaden, was hinter der Fassade liegt – an den Verwaltungsprozessen – ist weniger beachtet.

Dieses Buch soll helfen, den unbefriedigenden Zustand zu ändern. Der Innenminister hat die Bürger dazu aufgerufen, Ideen in den Prozess der Verwaltungsmodernisierung einfließen zu lassen. Die Ideen dieses Buches sollen dazu beitragen.

Vorgestellt wird ein Konzept mit vier Regeln für das Management. Der erste Gedanke, mit wenigen gut durchdachten und durchgeführten Maßnahmen die Ziele zu erreichen. Der Vorschlag ist einfach und leicht überschaubar. Die Umsetzung ist vom zielstrebigen und tatkräftigen Handeln der Mitarbeiter und von der Mitarbeit des Personals abhängig.

Warum muss gehandelt werden?

Der Finanzdruck zwingt Bund, Länder und Gemeinden zum Handeln. Die Zeit der offensichtlichen und drängendsten Gründe, aber nicht die Zeit zu beginnen und fortzufahren. Weichen werden zu spät kommen. In Staat und Verwaltung müssen Vergleiche mit der Wirtschaft gezogen werden. Das Informationssystem ist fragmentiert. Daten sind zu wenig standardisiert und nicht verfügbar. Anwendungen sind zu wenig integriert. Verwaltung ist nicht produktiv und effizient. Ihre Unterstützung mit Informationstechnik ist noch sonderlich leistungsfördernd. Der Stand des Informationswesens ist unbefriedigend. Die Möglichkeiten der Informationstechnik zur Verbesserung sind bei weitem nicht ausgeschöpft. In vielen Fällen kann das Gelingen, weil fundamentale Voraussetzungen nicht gegeben sind, nicht vorzugehen sowie prozesszentriert zu organisieren, zu führen. Die hohe Schwelle sind Denkweisen, Abläufe und Strukturen der Verwaltung. Die bürokratische und auf Arbeitsteilung hin angelegte.

Die für viele Gemeinden dramatische Lage, die wachsende Abhängigkeit von gewohnter Leistungen machen dem Bürger nur zu deutlich, dass die Probleme seine eigenen sind. Viele Bürger sehen die Probleme. Die

Bürger von der Verwaltung, was sie von der Privatwirtschaft gewohnt sind, u. a. eine stärkere Kundenorientierung und eine größere Transparenz.

Unbefriedigend ist insbesondere die Gesamtsituation, unbefriedigend ist die Situation in der Mehrzahl der Fälle, blickt man auf Bund, Länder und Gemeinden. Vorbildliche Lösungen sind selten.

Im Detail und umfassend der föderalen Vielfalt gerecht zu werden, würde den Rahmen dieses Buches sprengen, würde aber überdeutlich machen, dass diese Vielfalt zur unbefriedigenden Leistungsfähigkeit und zur mangelhaften Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes in Staat und Verwaltung beiträgt. Von den rund 30.000 Verwaltungseinheiten – die des Bundes, der Länder und der Gemeinden zusammengenommen – planen mindestens 10.000 ihre IT-Unterstützung nach eigenen Vorstellungen. Für jeden Anwendungsfall bietet die IT-Branche viele unterschiedliche Softwarelösungen an. Viele Berater helfen und wollen helfen. Sie stimmen sich untereinander genauso wenig ab wie ihre Auftraggeber. Das Nebeneinander kostet Arbeitszeit und Energie, die bei einem Miteinander nicht aufgewandt werden müssten. Zum anderen entsteht etwas, das in seinen Teilen nicht zusammenpasst und folglich Ressourcen für Anpassungsmaßnahmen kostet. Aus Gesamtsicht werden jährlich Ressourcen in Milliardenhöhe vergeudet.

Zur Zeit ist E-Government für die öffentliche Verwaltung ein wichtiges Thema. Jede größere Verwaltung plant E-Government, arbeitet daran, investiert knappe Ressourcen. Der Bund hat Pläne (BundOnline2005). Jedes Land hat eigene Pläne (z. B. Bayern Online). Viele der großen Gemeinden haben ebenfalls je eigene Pläne. Was entsteht, sollte zusammenarbeiten können, ist aber nicht daraufhin ausgelegt, kann es nicht sein.

Unverträglichkeit der Anwendungen und der Informationssammlungen gibt es in allen Behörden und auf und zwischen allen Verwaltungsebenen.

Braucht es zusätzlich zu der kaum überschaubaren Zahl von Büchern, die zum Thema Informationstechnik bereits geschrieben wurden, noch ein weiteres, nämlich dieses?

Ich meine ja, sonst hätte ich mir nicht die Mühe gemacht, es zu schreiben. Zur Verbesserung der unbefriedigenden Situation des IT-Einsatzes in der Verwaltung muss gehandelt werden. Zur Vorgehensweise gibt es nur wenige Anleitungen. Und ich kenne keine, die umfassend ist, die vom strategischen und prozessorientierten Vorgehen bis zum richtigen Einsatz der Informationstechnik reicht. Am Tag, an dem ich an diesem Vorwort schrieb, durchstöberte ich in einer gut sortierten Buchhandlung die Regale mit IT-Literatur. Ich nahm mir viel Zeit dafür. Das war nötig. Die Abteilung Informationstechnik dieser Buchhandlung führt rund 5000 Titel, eine nur schwer überschaubare Flut von Informationen über das Wie des IT-Einsatzes und der IT-Bereitstellung (Methoden, Mittel, Werkzeuge und Techniken). Kein einziges Buch fand ich in den Regalen dieser Abteilung über den Nutzen, über das Warum und Wozu des IT-Einsatzes, über die Ziele für den IT-Einsatz und den Weg, die Ziele zu erreichen. An anderer Stelle, unter der Management-Literatur, in der Abteilung Betriebswirtschaft, wurde ich fündig, fand aber gerade einmal fünf Titel, die über den Sinn und Zweck des IT-Einsatzes Auskunft zu geben versprochen.

Ich weiß natürlich, dass jeder, der auf der Suche nach Veröffentlichungen in Katalogen nachsieht, das Internet bemüht, Literaturverzeichnisse auswertet und sich von Fund zu Fund weiterhangelt, mit der Zeit und viel Fleiß eine lange Liste einschlägiger Literatur zusammenbekommt. Neuere der Publikationen sind lieferbar, andere findet man in Bibliotheken. Das gilt auch für das Thema IT-Strategie. In den letzten 50 Jahren wurde zu diesem Thema vieles publiziert, in erster Linie Beiträge in den Fachzeitschriften, auch einige Bücher. Eine **Monographie über die richtige IT-Strategie für Staat und Verwaltung** und deren Bedeutung für die Modernisierung habe ich bei meiner Suche nicht gefunden. Publikationen aus jüngerer Zeit über E-Government behandeln Teilaspekte einer Strategie oder sie sind ein weiterer Beitrag zu informationstechnischen Details.

An wen wendet sich dieses Buch?

Dieses Buch ist aus der Praxis geboren und für die Praxis geschrieben. Es wendet sich an Entscheidungsträger und an IT-Verantwortliche von Staat und Verwaltung. Es wendet sich an Vertriebsbeauftragte und Berater von Firmen, die den öffentlichen Dienst beraten und unterstützen. Bund, Länder und Gemeinden zusammengenommen sind in Deutschland bei weitem der größte Markt für den Einsatz von Informationstechnik. Da es Unternehmen gibt, die mit ihrem IT-Einsatz nicht besser dastehen als die öffentliche Verwaltung, lohnt sich das Buch auch für deren Manager.

Aus welchen Quellen schöpft dieses Buch?

Pläne zur Modernisierung und Pläne zum IT-Einsatz in Staat und Verwaltung und der Stand ihrer Realisierung haben mich zum Schreiben veranlasst. Ein Grundpfeiler sind Regelungen, Empfehlungen und Unterlagen der KBSt (Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung). Ihren Niederschlag haben gefunden Veröffentlichungen des BMI (Bundesinnenministerium), des Stabs „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ im BMI, des KoopA (Kooperationsausschuss ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich), der Länder und der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung). Ergebnisse aus Vorträgen und Diskussionen – anlässlich von Besprechungen, während Lehrgängen und Seminaren, auf Tagungen, Messen und Kongressen – sind mit eingeflossen.

Zum Inhalt des Buches beigetragen haben Kollegen und Mitarbeiter, für deren Hilfe ich sehr dankbar bin. Mit beigetragen haben die vielen Kommentare und Analysen, die ich über die Jahre in Fachzeitschriften gelesen habe, die mir neue Ideen lieferten, Gedanken vertieften, Meinung bildeten. Es sind ihrer zu viele, Zehntausende über die Jahre, sie einzeln anzusprechen, sie zu zitieren, selbst wenn das nach vielen Jahren aus dem Gedächtnis noch möglich wäre.

Das Buch will keine wissenschaftliche Arbeit sein, ist nicht das Ergebnis umfangreicher Literaturrecherchen, beansprucht nicht, all das zu berücksichtigen, was zu den Themen schon veröffentlicht worden ist. Zitiert sind für die Gedankenführung wichtige Arbeiten (Monographien) über Managementkonzepte, die ich in den letzten Monaten gelesen habe. Zitiert sind für die Thematik wichtige Richtlinien, Vorschriften und Empfehlungen

der Bundesregierung und Bundesverwaltung. Hingewiesen wird an der einen oder anderen Stelle auf Beispiele aus den Ländern und Gemeinden.

Warum enthält das Buch nur wenige Informationen über den Stand der Technik?

Für den Inneren Dienst (Finanzwesen, Personalwesen, ...) – die Verwaltung der Verwaltung – gibt es Hunderte verschiedener Lösungen (Softwarepakete). Nur wenige davon sind miteinander verträglich, arbeiten mit einer gemeinsamen Informationsbasis. Nur in wenigen Behörden wird eine alle Aufgaben des Inneren Dienstes abdeckende umfassende Anwendung eingesetzt, z. B. ein ERP-Paket wie „mySAP Public Sector“. Das hilft dann dieser Behörde, hilft aber noch nicht darüber hinaus, wenn behördenübergreifende Prozesse zu unterstützen sind und die beteiligten Behörden unterschiedliche Lösungen einsetzen.

Wenn ich in diesem Buch Standard-IT-Produkte explizit nenne, dann nur die in ihrem Anwendungsbereich unbestritten marktführenden, wie z. B. R/3 von SAP oder ARIS von IDS Scheer. Das geschieht mit Absicht: IT-Anwendungen zu integrieren und zu standardisieren ist entscheidend für die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Informationstechnik. Und das ist ein Hauptanliegen dieses Buches. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass jedes Marktmonopol Gefahren mit sich bringt. Und das gilt auch für IT-Produkte, wie die IT-Verantwortlichen nur zu gut wissen.

Für das Informationssystem von Staat und Verwaltung ist Einheitlichkeit geboten. Für die darauf operierende Software ist Einheitlichkeit, z. B. in allen Stellen für die gleiche zu unterstützende Funktion die gleiche Software einzusetzen, nützlich, hat aber auch deutliche Nachteile. Die Weiterentwicklung dieser Software würde verlangsamt. Das Risiko elektronischer Angriffe würde erheblich größer. Wettbewerb ist erwünscht. Nötig sind jedoch einheitliche Schnittstellen, die es erlauben, ein Softwarepaket problemlos durch ein anderes mit gleicher Funktionalität zu ersetzen. Solch ein Austausch ist heute nur in wenigen Fällen möglich. Staat und Verwaltung haben hier eine wichtige Aufgabe, wenn Softwarehersteller nicht kooperieren.

In diesem Buch geht es mir u. a. um die Notwendigkeit von Strukturierung, Integration und Standardisierung. Konkrete Strukturen und Standards spreche ich mit Absicht nur selten an. Vorgaben für Strukturen und Standards (z. B. SAGA, DOMEA, OSCI) gibt es. Die sollten bundesweit beachtet werden.

Dieses Buches soll zum richtigen Einsatz der Informationstechnik anleiten, will nicht bei der Auswahl technischer Komponenten – der richtigen Technik – helfen. Es gibt genug Bücher, die den Stand der Technik ausführlich beschreiben, und viele, die sich in technischen Details verlieren. Infrastruktur wie die elektronische Signatur, wie elektronische Ausweise oder eine sichere Datentübertragung ist für die Prozesse mit Außenwirkung eine Voraussetzung, an der noch gearbeitet wird.

Lothar Ulschmid