Architekturmanagement ermöglicht IT-Multisourcing – Das Fallbeispiel Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

Roland Meier, Oldrich Milde

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Generalsekretariat

Theaterplatz 8

CH-3003 Bern

roland.meier@gs-evd.admin.ch

oldrich.milde@gs-evd.admin.ch

Abstract: Der Beitrag geht der Frage nach, wie die Entwicklung einer Multi Sourcing Strategie in der Öffentlichen Verwaltung aussehen und entwickelt werden kann. Anhand des Fallbeispiels Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement wird zunächst die IT-Governance des erwähnten Phänomens dargestellt. Als Mittler bot sich hierzu in der Vergangenheit der Themenbereich Unternehmensarchitektur an, welcher im Rahmen einer SOA-Strategie in Realisierung begriffen ist.

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

In vielen Verwaltungen, nicht nur in der Schweiz, ist das IT-Sourcing aktuell im Umbruch.¹ Dies hat einerseits mit der zunehmenden Komplexität neuer Anwendungs-, Web- und Integrationstechnologien sowie andererseits mit der zunehmenden Entwicklung der Integration und Interoperabilität in der Verwaltung zu tun (Stichwort zunehmende Vernetzung, E-Government, Ansprüche der Verwaltungskunden, etc.). Geschäftsnahе dezentrale und funktional organisierte IT-Organisationen haben in diesem Kontext einen schweren Stand. Dadurch bedingt ist in Verwaltungen aktuell eine schleichende Reorganisation der IT zu beobachten. Zudem ist dadurch eine Diskussion über die Rolle von zentralen oder dezentralen, Verwaltungs- oder IT-seitigen CIO-Rollen-Implementierungen und entsprechend eine Diskussion zur IT-Führung im Öffentlichen Sektor losgetreten worden. In diesem Kontext hat die Schweizerische Eidgenossenschaft einen weisen Entscheid gefällt und die dezentrale IT auf Bundesebene (generell oder departmental) zusammengefasst.

¹ In Deutschland ist auf Bundesebene aktuell ein Vorhaben im Gang, über das eine konsequente Trennung von IT Leistungserbringung und -bezug angestrebt wird. Die entsprechenden Shared Service Center befinden sich aktuell in Gründung und im Aufbau.

Das entsprechende IT-Reorganisationsprogramm hieß NOVE-IT.² Neben einigen Departementen, welche deren IT an ein gemeinsames Shared Service Center (Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT) abtraten, gab es auch welche, die einen eigenen departementalen IT-Leistungserbringer bildeten. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement gehörte zu Letzteren. Nach der Implementierung des eigenen IT Leistungserbringers nach dem Jahr 1997 begannen auch Überlegungen zur weiteren Fokussierung, weil der IT-Leistungserbringer zu klein war für alle erforderlichen zu erbringenden IT-Services. Entsprechend wurde in einer ersten Phase der Workplace nicht an das BIT sondern an einen externen IT Leistungserbringer vergeben. In den darauf folgenden Jahren erfolgten im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement weitere Diskussionen zu folgenden Themen: Optimierung der Sourcing-Strategie und strategische Aufgabendefinition auf Basis eines strukturierten IT-Architektur-Managements, Implementierung einer umfassenderen IT Governance (Stossrichtungen SOA und COBIT).

1.2 Zielsetzung

Auf Basis einer Fallstudie erfolgt zunächst eine Darstellung der vergangenen Sourcing-Situation sowie deren aktuellem Stand und Richtungen der Weiterentwicklung. Zudem werden Grundüberlegungen, Ausprägungen und Konsequenzen des Multi Sourcing Ansatzes dargestellt. Im Beitrag wird zudem versucht, die beispielhaften Aspekte der Kopplung von IT Sourcing/-Strategie und Unternehmensarchitekturmanagement darzustellen.

2 Generelle IT Sourcing Situation beim Bund

Im Jahr 1997 erfolgte der bundesseitige Anstoß zum Projekt NOVE-IT. Das Projekt führte zur Bildung des Informatikrats des Bundes (IRB³), zur Gründung des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation (BIT) und zur Gründung des Stabsorgans des IRB, des Informatikstrategieorgans des Bundes (ISB). Heute stellt das ISB defacto auch den CIO der Eidgenössischen Bundesverwaltung. Aktuell setzen drei Departemente auf eigene IT Leistungserbringer: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport sowie Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement [Sp07]. Die anderen Departemente nutzen das IT-Shared Service Center des Bundes BIT als IT Leistungserbringer. Das BIT bietet Querschnittsleistungen an, welche auch von den Departementen mit eigenen IT Leistungserbringern bezogen werden (Telekommunikation, Zertifikate, etc.).

² Vgl. die folgende URL: <http://www.isb.admin.ch/archiv/01201/index.html?lang=de> (Aufruf per 2010-04-09) sowie [Röt04]. Das IT-Reorganisationsprogramm NOVE-IT der Bundesverwaltung wurde 1997 ausgelöst und die Umsetzung Ende 2003 abgeschlossen. Die Ziele von NOVE-IT lauteten wie folgt: IT als Mittel der Führung zu etablieren, Verbesserung von Qualität und Flexibilität, Effizienzsteigerung um 23 % oder 130 Millionen Franken pro Jahr. Mit Investitionen von rund 210 Millionen Franken konnten die Ziele weitgehend realisiert werden. Insbesondere die Effizienzsteigerung wurde erreicht, so dass bereits während des Programms die investierten Mittel wieder zurückflossen.

³ Der IRB erhielt per Delegation vom Bundesrat (Ministerrunde) das Mandat für die Führung der Informationstechnologie in der Schweizerischen Bundesverwaltung.

3 Fallstudie zum IT Sourcing - Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) ist eines von sieben Ministerien der Eidgenössischen Bundesverwaltung.⁴

3.1 IT Sourcing Situation des EVD von gestern bis heute

Zur Sourcing-Situation vor der NOVE-IT-Reorganisation, welche vom Bund angestoßen wurde, ist anzumerken, dass alle Ämter der Bundesverwaltung ihre eigenen IT-Abteilungen hatten. Dabei waren die größten beiden IT Leistungserbringer diejenigen des Bundesamts für Landwirtschaft und des SECO. Die ehemaligen Mitarbeiter dieser beiden Ämter machen heute auch die Hauptbelegschaft des eigenen IT Leistungserbringers ISCeco aus. Die Services, welche von den früher amteigenen IT Leistungserbringern bereitgestellt wurden, waren sehr umfassend, wurden aber komplett dezentral erbracht, was Probleme mit sich brachte (Redundanzen, uneinheitliche Führung, mangelnde Standardisierung, etc.). Mit dem Anstoß von Nove-IT erfolgte im EVD die Gründung des ISCeco. Die Gründe für die Gründung eines eigenen departementalen IT-Leistungserbringers waren vielfältig und können hier aus Platzgründen nicht weiter erläutert werden. Zunächst bot der eigene IT Leistungserbringer sowohl den Arbeitsplatz (Workplace, in der Bundesverwaltung in BA (Bürautomation => Office Palette) und APS (Arbeitsplatzsystem => Hardware, Peripherie und Betriebssystem) aufgeteilt) als auch die fachspezifischen Anwendungen der verschiedenen betroffenen Ämter an. In einem weiteren Schritt wurde der Arbeitsplatz aus Kapazitätsgründen an die Firma IBM ausgelagert (Gründe dafür waren u.a. mangelnde Kostentransparenz und Konzentration auf das Kerngeschäft der Fachanwendungen und der IT-Governance. Die Fachanwendungen verblieben beim ISCeco. Die Auslagerung kann mit der Fokussierung auf die differenzierbare Leistung begründet werden, d.h. dass sich der eigene IT-Leistungserbringer auf die fachspezifischen Anwendungen spezialisierte. Auch hier wurde ein bestimmter Teil der Leistungen zudem beim BIT (Bundesamt für Informatik und Telekommunikation) bezogen. Damit können zusammenfassend für das EVD im Wesentlichen drei Sourcingpartner genannt werden: ISCeco (intern), IBM (extern) sowie BIT (Shared Service Center Bund). Im Detail sind es über den reinen Servicebezug hinaus mehr externe Lieferanten, weil beispielsweise auch im Projektgeschäft aufgrund mangelnder Ressourcen Drittfirmen mit einbezogen werden.

⁴ Die dazu gehörenden Ämter und Verwaltungsstellen lauten wie folgt: SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft), Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Veterinärwesen, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Integrationsbüro EDA/EVD, Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung, Bundesamt für Wohnungswesen. Zusätzlich sind diverse Verwaltungsstellen Teil des EVD, welche wie folgt lauten: Büro für Konsumentenfragen, Zivildienst, Preisüberwachung, Information Service Center (ISCeco), Wettbewerbskommission und Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung.

Vgl. dazu auch <http://www.evd.admin.ch/org/00159/00160/index.html?lang=de> (Aufruf per 2010-04-09).

3.2 Mögliche Situation von morgen

Ausgehend von der heutigen Situation laufen die folgenden Überlegungen in Richtung der IT Leistungserbringung der Zukunft im EVD. Bezüglich der Erfahrungen mit NOVE-IT in verschiedenen anderen Departementen konnte festgestellt werden, dass meist auch das Business-Know-how zur IT mit ausgelagert wurde, womit die Verwaltungsgeschäftsseite ohne Know-how dastand und damit auch die Situation rund um die IT-Unterstützung der Verwaltung sich dramatisch verschlechterte. Vor diesem Hintergrund gehen die Überlegungen im EVD in die Richtung einer architekturbasierten Auslagerung der IT-Commodities auch im Anwendungsgeschäft, das aktuell noch vom internen IT Leistungserbringer bereit gestellt wird. Das Anwendungsgeschäft kann aus der Architekturperspektive in drei Layer differenziert werden (nach TOGAF⁵), die Geschäfts-, die Anwendungs- und die Systemsicht auf die Informationssysteme des EVD. Diese Sichtweise kann auch für Verfolgung des erwähnten SOA-Ansatzes im EVD beibehalten werden, welcher im EVD zum Einsatz gelangt. Die Überlegung geht nun dahin, neben dem bereits ausgelagerten Workplace auch die Infrastruktur (System- oder Technologie-Architektursicht) auszulagern und das eigene ISCeco auf die Anwendungsperspektive und die Geschäftsperspektive zu fokussieren. Dies hätte den Vorteil, dass Hardware- und Software- sowie Virtualisierungs- und Netzwerkmanagement komplett extern vergeben würde und stärker auf das Business IT Alignment und die Anwendungsperspektive im Hinblick auf die Geschäftsperspektive fokussiert werden kann. Dies bedeutet eine strategische Fokussierung auf die Kernkompetenzen des ISCeco und damit eine Stärkung der Stellung der Position des eigenen Leistungserbringers im Departement; etwa im Rahmen weiterer Zentralisierungs-Thematisierungen im IT Service Providing der Bundesverwaltung. Das Fazit aus den gemachten Erfahrungen lautet wie folgt: Es wird immer mehr Abstand genommen vom eigenen Management von IT Commodities. Hier werden wahlweise Auslagerungspartner gesucht. Dies erfolgt zugunsten der Fokussierung auf den Know-how-Transfer zwischen Geschäft und künftigen weiteren Outsourcing-Unternehmen, auf den sich das vorhandene IT Personal künftig stärker konzentrieren soll. Es ist davon auszugehen, dass dieses Sourcing-Modell zum allgemeinen Sourcing-Modell der Verwaltung wird, da die Kernkompetenz der Verwaltung nicht im Bereich der IT-Servicebereitstellung besteht sondern im Bereich der Anwendung des/der Gesetze(s) gegenüber Bürgern, etc. Verbliebene Stellen der IT in der Verwaltung haben für den bestmöglichen Support des Business-IT-Alignments zwischen (externen) IT Leistungserbringern und dem Geschäft zu sorgen. Dadurch wird eine optimale Unterstützung der Verwaltungs-Kernkompetenzen ermöglicht.

3.3 Unternehmensarchitekturmanagement als Mittel zur Konkretisierung des IT Sourcings im EVD

Die Verantwortlichen des EVD haben relativ bald wesentliche Umdispositionen in der Organisation der Informatiksteuerung (hinsichtlich der Vorgaben von NOVE-IT für die Bundesverwaltung) vorgenommen.

⁵ Die Methodik TOGAF bildet bundesverwaltungsintern den Standard für das Unternehmensarchitekturmanagement.

Dies erfolgte, um die geschilderte Sourcing-Situation überhaupt zu meistern. Zunächst wurde rund um die Leitung der IT im Departement durch Besetzung neuer Stellen eine Stärkung der Aspekte IT Governance und IT Architekturmanagement vorgenommen. Dies erfolgte insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmend komplexer werdenden Sourcing-Situation. Eine Auslagerung, so lautete die Erkenntnis, bringt zusätzliche Anforderungen an die Kenntnis, Dokumentation und das Management von Schnittstellen. Dieses Schnittstellenmanagement konnte erst aufgrund entsprechender Architekturdarstellungen (System- und Anwendungsebene) konkretisiert und für die Beteiligten einsehbar gemacht werden. Ein weiterer Grund für die zunehmende Bedeutung des Architekturmanagements bestand in der zunehmenden Vernetzung der eigenen Anwendungen mit Anwendungen außerhalb sowie innerhalb des EVD. Ein größeres IT-Programm, das sich aktuell in Realisierung befindet, ist das Programm ASA2011 [WHW09], in welchem im Landwirtschaftsbereich eine komplette Integration von Daten zwischen verschiedensten Bundes- und kantonalen Stellen entwickelt wird. Im Rahmen der E-Government-Strategie Schweiz stehen insbesondere E-Government-Aktivitäten rund um Unternehmen im Fokus sowie rund um die Wirtschaft. Ein weiterer Schwerpunkt des Departements liegt aktuell in der Implementierung der sogenannten SuisseID, über welche natürliche Personen zu einer elektronischen Identität im Verkehr mit Privaten oder der Verwaltung verholfen wird. Das Architekturmanagement im EVD setzt bezüglich Umsetzung neuer Architekturkonzepte pragmatischerweise auf aktuell laufende Programme und Projekte. Es wurde über verschiedene Initiativen sichergestellt, dass insbesondere in den Bereichen Anwendungs- und System- sowie Datenarchitektur erste Fortschritte erzielt werden. Über die Strukturierung der Architektur im Rahmen dieser pragmatischen Unterstützung erfolgt auch die Entwicklung entsprechender Komponenten und Services auf ganz verschiedenen Ebenen, auf Anwendungs-, System- und Datenebene. Die Strukturierungsbemühungen ergeben hinsichtlich Sourcing neue Definitionsmöglichkeiten für die Entscheidungsfindung für die Sourcingdifferenzierung. Wesentliche methodische Inputs zur Differenzierung der Sourcing-Situation gingen vom Unternehmensarchitekturmanagement aus.

3.4 IT-Governancesystematik auf Basis des Unternehmensarchitekturmanagements

Die folgenden für die IT Governance zentralen Aspekte basieren auf der Unternehmensarchitektur: 1. IT Strategie erarbeiten; 2. SOA festlegen; 3. Geschäftsrelevante Datenobjekte konkretisieren; 4. Anwendungslandschaft erfassen und visualisieren („AHA-Effekte“ über Verbindungen und Vernetzungen erzeugend); 5. IT-Vorhaben abstimmen; 6. Change Board einrichten; 7. Projekt-Excellence erreichen.

3.5 Sourcing-Prinzipien des EVD

Ausgehend von der IT Sourcing Strategie ergaben sich in der Vergangenheit folgende IT Sourcing Prinzipien: 1. Commodity einkaufen – dadurch entsteht neu die Herausforderung des IT-Service-Provider-Managements. 2. Alles was skaliert wird eingekauft und nicht selber gemacht. 3. Für (interne) Fachanwendungen, extern gehostete Anwendungen und Services muss ein Single Point of Contact für die Nutzer gewährleistet sein.

4. Es muss eine Cross-Boarder-Datenarchitektur (über verschiedene Provider) vorliegen, weil der Nutzer eine einheitliche Sicht auf die Daten will. 5. Das EVD will sich vom „Blech“ lösen (d.h. vom physischen Besitz von IT). 6. Tendenz zur Nutzung der Cloud (vgl. Punkt weiter oben, alles was skaliert einkaufen).

4 Zusammenfassung und Ausblick

Im EVD wird ausgehend von klaren Konzentrationsüberlegungen gezielt ein Multi Sourcing gefahren, was die IT Leistungserbringung betrifft. Grundlegend für die vergangenen Sourcing Entscheide, welche in regelmäßigen Abständen überprüft und allenfalls auch hinterfragt werden, ist das Prinzip der Kernkompetenz und der Ressourcenbasis, welche zur Verfügung steht oder gestellt werden muss. Nicht zu vernachlässigen ist zudem auf Basis der EVD-Erfahrungen, dass Anforderungen an das Beziehungsmanagement zu den IT Leistungserbringern komplexer werden. Für die Weiterverfolgung und Vertiefung der Sourcing-Strategie ist zudem ein Unternehmensarchitekturmanagement mit starkem Bezug zum Themenbereich IT Governance zentral. Die obigen Aussagen geben Hinweise darauf, dass generische Strategien für oder wider ein IT Outsourcing analog zu den Erfahrungen in der Privatwirtschaft konkretisiert werden können; allerdings ergeben sich auch Differenzen, etwa bei rein quantitativen Nutzenüberlegungen, welche in der Verwaltung nicht gleichermaßen angestellt werden können wie in der Privatwirtschaft. Diesen Aspekten ist in der weiteren Forschung vertiefter nachzugehen. Erste Hinweise auf theoretische Fundierungen, die vertieft werden können, gibt z.B. [Sc09].

Literaturverzeichnis

- [Röt04] Römer, J.; Trachsel, P. (2004): NOVE-IT: Schlussbericht des IRB an den Bundesrat, auf URL: http://www.nove-it.admin.ch/dokumente/berichte/br-berichte/NOVE-IT_Schlussbericht_IRB-BR_V_10_d.pdf (Aufruf per 2007-09-23; erstellt per 2004-09-24).
- [Sc09] Schuppan, T. (2009): Reassessing Outsourcing in ICT-enabled Public Management – Examples from UK, in: Public Management Review 11 (2009) 6, S. 811-831.
- [Sp07] Spicher, R. (2007): Neuausrichtung IDZ EDA – Auswirkungen auf das IT Controlling, Nicht veröffentlichte Diplomarbeit, EDA, Bern.
- [WHW09] Heer, I.; Walser, K.; Wälti, D.; Gerke, J. (noch nicht erschienen): Agrardatenbankennetzwerk in der Schweiz mittels SOA – Das IT-Programm ASA2011, erscheint in: Breidung, M. et al. (Hrsg.): E-Government 2009 in Dresden: Herausforderungen der Praxis – Beiträge der Wirtschaftsinformatik, Verlag der Technischen Universität Dresden, Dresden.