

INTERFACE

Institut für Politikstudien

Seidenhofstr. 12
CH-6003 Luzern
Telefon 041 412 07 12
interface@interface-politikstudien.ch
www.interface-politikstudien.ch

Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus



Universität St.Gallen

Dufourstr. 40a
9000 St. Gallen
Fon: +41(71)224-2525
Fax: +41(71)224-2536
<http://www.idt.unisg.ch>

Evaluation NOVE-IT -

Schlussbericht Teilprojekt V2: Ziele und Wirkungen von NOVE-IT

Projektleitung:

Dr. Isabella Proeller, IDT-HSG

Dr. Stefan Rieder, Interface Politikstudien

Titel

Vorlage1/ 00-00-00

Version

xy vom 01.06.2004 11:08

Aktenzeichen

851-01.81-xy

Dokumenttyp

Evaluationsbericht

Bearbeitungsstatus

in Arbeit	in Prüfung	abgeschlossen
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Zuständigkeit

Autoren	Isabella Proeller, Stefan Rieder, Luzia Lehmann, John Philipp Siegel, Lukas Summermatter, Martin Koci, Michael Glück, Werner Schäfer
Bearbeitende	
Prüfende	
Genehmigende	

Verteiler

Rolle	Name
Beteiligte NOVE-IT	Intra-und Internet

Änderungskontrolle, Prüfung, Genehmigung

Version	Datum	Name oder Rolle	Bemerkungen
0.1	26.3.04	IPR	Erstellung Formatvorlage und Gliederung
1.0	April 04	IDT -Interface	Work in progress
3.0	30.4.04	IPR	Vorversion Schlussbericht für Metaevaluation
4.0	12.5.04	IPR	Umgliederung der Hauptkapitel, Vorbereitung für Schlussversion
5.0	31.5.2004	IPR	Endversion

Zusammenfassung

Zielsetzung und Inhalt der Teilevaluation V2

Das Programm NOVE-IT wurde formell zum 31. Dezember 2003 abgeschlossen. Zum Abschluss des Programms ist eine differenzierte Schlussbetrachtung und -bewertung vorgesehen, welche neben einer Ergebnismessung auch eine umfassende Evaluation beinhaltet. Diese Evaluation wird in Form von komplementären und zusammenführenden Teilprojekten durchgeführt. Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse und Erkenntnisse der Teilevaluation V2 zu den Zielen und Wirkungen von NOVE-IT vor. Als Zielsetzungen für diese Teilevaluation gilt es:

- die Ziele von NOVE-IT mit den effektiv erreichten Resultaten zu vergleichen und die Wirkungen von NOVE-IT auf die Aufgabenerfüllung der betroffenen Bundesstellen zu ermitteln.
- Schlussfolgerungen für die Durchführung ähnlicher Vorhaben in der Zukunft zu formulieren.

Darüber hinaus sollen alle Teilevaluationen beitragen, Lehren für künftige Programme zu ziehen und Rechenschaft gegenüber vorgesetzten Stellen abzulegen. Als Evaluanda für das Teilprojekt V2 sind definiert:

- Mittel der Führung dienen den Geschäftszielen (Evaluandum 111)
- Linie bestimmt den Einsatz der IKT (Evaluandum 112)
- Hilfsmittel der Führung (Evaluandum 113)
- Kostenreduktion (Evaluandum 113)
- Synergien und Skaleneffekte (Evaluandum 122)
- Flexibilitätssteigerung (Evaluanda 131-133)
- Qualitätssteigerung (Evaluanda 141-144)
- Zufriedenheit Leistungsbezüger und Leistungserbringer (Evaluanda 151 und 152)
- Nachhaltigkeit (Evaluandum 153)
- Nebenwirkungen (Evaluanda 161 und 162)

Vorgehen und Methodik

Zur Bearbeitung und Analyse der Evaluanda kamen qualitative und quantitative Methoden zum Einsatz. Die einzelnen Evaluanda wurden dabei gleichzeitig mit mehreren der genannten Methoden untersucht:

- *Dokumentenanalysen:* Ausgewertet wurden Dokumente, die durch den Auftraggeber bzw. die Programmleitung zur Verfügung gestellt wurden, in der Projektdatenbank für die Evaluation im Ordner NOVE-IT oder auf der NOVE-IT-Homepage verfügbar waren oder durch sonstige Involvierte (z.B. Interviewpartner) überlassen wurden. Die verwendeten Unterlagen sind im Anhang dokumentiert.
- *Leitfadengestützte Interviews:* Im Rahmen der Teilevaluation V2 wurden insgesamt 45 Interviews mit 52 Personen geführt. Der Fragebogen basierte auf den Evaluanda gemäss Pflichtenheft und dem Detailkonzept und ist im Anhang angefügt. Darüber hinaus wurden die Interviews aufgezeichnet und anschliessend transkribiert. Die Auswertung der Aussagen in den Interviews erfolgte durch die Verarbeitung der Protokolle und die Analyse der Transkripte, teilweise mittels eines Inhaltsanalyse-Tools.

• *Online-Befragung*: Ende März/Anfang April 2004 wurde vom IDT-HSG eine Online-Befragung bei Mitarbeitenden der Bundesverwaltung durchgeführt. Der Aufbau des Fragebogens gliederte sich in zwei Teile. Der erste Teil umfasste wesentliche Aspekte zum Status und zur Qualität der vorhandenen Informations- und Kommunikationstechnologie in der Bundesverwaltung. Der zweite Teil umfasste verschiedene Aspekte von NOVE-IT. Die quantitative Auswertung erfolgte mittels SPSS und MS-Excel.

Der vorliegende Gesamtbericht gliedert sich nach drei einführenden Kapiteln - Zielsetzung, Einleitung und Methodik/Informationsquellen - in drei inhaltliche Hauptkapitel. Im ersten Hauptkapitel werden die Ergebnisse der Datenauswertung dargelegt und diskutiert. Im zweiten Hauptkapitel erfolgt eine übergreifende Diskussion der Ergebnisse, welche in Schlussfolgerungen zusammengeführt werden. Das letzte und zugleich abschliessende Hauptkapitel fasst die Lehren zusammen, welche aus der Teilevaluation V2 für die Programmleitung wie auch für ähnliche künftige Programme gezogen werden können.

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse und Erkenntnisse des Gesamtberichts in Bezug auf die gestellten Leitfragen zusammengefasst.

Generelle Wahrnehmung der Ziele und Zielerreichung

Die Evaluation hat gezeigt, dass alle Ziele von NOVE-IT mit Ausnahme des Effizienzziels aus Sicht aller Rollenträger zu allgemein formuliert worden sind. Als Ausdruck der unklaren Zieldefinition kann herangezogen werden, dass die Ziele von allen Interviewpartnern nicht einheitlich verinnerlicht worden sind. Die befragten Personen nennen jeweils unterschiedliche Ziele des Programms NOVE-IT und unterstellen andere Schwerpunkte bzw. Auslegungen der Ziele. Genaue Kenntnisse und Indikatoren über den Status Quo vor Beginn der Reform fehlen bei allen Zielen. Insgesamt sind die Ziele unklar definiert oder/und unzureichend vermittelt worden.

Die externen Fallstudien deuten auf die zentrale Rolle, die einer klaren Kommunikation und Definition der Zielsetzung wie auch der laufenden Thematisierung der Fortschritte bei der Zielerreichung grosser Reformprogramme zukommen.

Die uneinheitliche Wahrnehmung der Zielsetzung des Programms erwies sich als Hindernis für die erfolgreiche Durchführung des Change-Prozesses, da die Einschätzung des Nutzens und Erfolgs des Programms nicht angemessen vermittelt wurde. Zudem stehen die Ziele in Zusammenhang mit der "Change" legitimierenden Wahrnehmung des Problemdrucks. Die Wahrnehmung dieses Problemdrucks ist - wie die Online-Befragung deutlich zeigt - im Falle NOVE-IT nur teilweise vorhanden. Die Notwendigkeit und Stossrichtung des Programms NOVE-IT konnte nur unzulänglich vermittelt werden, was von Beginn an ein Hindernis für den erfolgreichen Change-Prozess darstellte.

Erreichung der politischen und geschäftlichen Ziele der Bundesverwaltung

Die Erreichung der politischen und geschäftlichen Ziele der Bundesverwaltung wird von NOVE-IT nur indirekt betroffen. Um den Einfluss von NOVE-IT zu bestimmen, müsste eine klare Definition der politischen und geschäftlichen Ziele der Bundesverwaltung, und basierend darauf eine konkrete Ableitung des Beitrags der Informatik-Infrastruktur und hier wiederum von NOVE-IT vorliegen. Die Wirkungen der IKT und insbesondere von NOVE-IT auf die Zielerreichung von Verwaltungsaufgaben zu isolieren, ist äusserst schwierig, vor allem da die hierfür grundlegenden Wirkungszusammenhänge und Zieldefinitionen nicht bekannt sind.

Linie bestimmt den Einsatz der IKT

Die von NOVE-IT angestrebte Steuerung bedingt die Entflechtung von Leistungserbringern und Leistungsbezügern. Die Evaluation zeigt, dass die organisatorische Trennung von Leistungsbezügern und Leistungserbringern weitgehend erfolgt ist. Diese Trennung wird von den Rollenträgern auf den Ebenen Departement, Leistungsbezüger und den Leistungserbringer auch akzeptiert und als wichtiger und erfolgreicher Bestandteil von NOVE-IT betrachtet. Generell fällt auf, dass die Leistungserbringer

die Trennung deutlich positiver bewerten als die Leistungsbezüger. Insgesamt kann die Akzeptanz der Entflechtung als wichtiger Erfolg von NOVE-IT gewertet werden.

Die Trennung zwischen Leistungsbezügern und Leistungserbringern führt jedoch nicht automatisch zu einer besseren Steuerung der Informatik durch die Leistungsbezüger. Die Informatik hat als Führungsaufgabe zwar an Stellenwert gewonnen, doch nehmen die Leistungsbezüger ihre Führung erst in ungenügender Weise wahr. Erstens fehlt die Kostentransparenz, welche eine solche Führung ermöglichen würde. Zweitens wollen die Departemente ihrerseits die Fragen zur Wahl des Leistungserbringers und zur möglichen Ausgliederung auf Departementebene entscheiden und nicht den Leistungsbezügern überlassen. Als eine direkte Folge davon stellt sich drittens keine „Marktsituation“ ein. Gegenwärtig haben die Leistungsbezüger durch die Entflechtung keinen direkten Zugriff mehr auf die Leistungserbringer, aber auch nur sehr beschränkt auf Dritte ausweichen können. Die Folge davon ist gegenseitiges Misstrauen zwischen Leistungserbringer und Leistungsbezüger, welches durch das Controlling und die Service Level Agreements bislang nicht ausgeräumt werden konnte, weil die notwendigen Finanzgrundlagen fehlen. Das Rollenspiel Leistungserbringer – Leistungsbezüger kann auf dieser Basis nur sehr eingeschränkt funktionieren.

Hilfsmittel der Führung

Grundsätzlich stehen die beteiligten Akteure den zentralen Führungsinstrumenten aufgeschlossen gegenüber. Insgesamt werden die Instrumente Kosten-/Leistungsrechnung, Service Level Agreements und das Informatik-Controlling als deutlich wichtiger beurteilt als die Strategische Informatikplanung und das Informatik-Portfolio, wobei allerdings die Leistungsbezüger das Informatik-Portfolio für sich als wichtiger einstufen als das Informatik-Controlling.

An den Instrumenten werden zudem zwei Mängel kritisiert: Erstens wurden sie mit zeitlicher Verzögerung eingeführt. Zweitens sind sie in ihrer Anfangskonzeption offenbar überkomplex gestaltet worden. Es bestehen zwei mögliche Erklärungen für die Schwierigkeiten bei der zeitgerechten Bereitstellung tauglicher Instrumente. Einerseits ist die Spannung zwischen zentralistischer Informatik und föderalistischem Umfeld der Verwaltung (Selbständigkeit der Ämter und der Departemente) ein grundsätzliches Problem. Andererseits konzentrierte sich das Programm NOVE-IT zu lange und zu stark auf organisatorische (Entflechtung Leistungserbringer/Leistungsbezüger) und technische Aspekte (Harmonisierung), wohingegen die betriebswirtschaftlichen Elemente vernachlässigt wurden.

Auffällig ist, dass der Kosten-/Leistungsrechnung die grösste Bedeutung zugemessen wird. Die an die Kosten-/Leistungsrechnung geknüpften Erwartungen sind dabei sehr hoch und vielfältig. Es besteht somit aus Sicht der Evaluatoren die Gefahr zu hoher Erwartungen bezüglich der Funktionalität wie auch des Beitrags der Kosten-Leistungsrechnung zur Überwindung aktueller Problemstellungen im Steuerungssystem.

Kostenreduktion, Synergien und Skaleneffekte

Die Programmzielsetzung sieht Kosteneinsparungen in Höhe von 23 Prozent pro Leistungseinheit vor. Zudem sollten Effizienzsteigerungen durch Synergie- und Skaleneffekte erreicht werden. Das Problem der fehlenden Kostenerhebung zu Programmbeginn, die zur Nachprüfbarkeit der Kostensenkung pro Leistungseinheit notwendig wäre, ist bekannt. Ferner zeigt sich, dass zum Zeitpunkt der Evaluation auch keine (partielle) Kosten- bzw. Leistungstransparenz im Informatikbereich besteht. Aufgrund dieser Umstände können zum aktuellen Zeitpunkt keine objektiven Berechnungen zu Kosteneffekten angestellt werden; weder auf Kosten- noch auf Leistungsseite sind die notwendigen Vergleichsgrössen vorhanden. Dementsprechend lassen auch Benchmarking oder Zeitreihen keine aussagekräftigen und objektiv quantifizierten Aussagen zu.

Die subjektiven Wahrnehmungen zur Erreichung des Einspar- und Effizienzziels präsentieren sich heterogen. Zum einen haben einige der in den Interviews befragten Verantwortlichen der Leistungserbringer und Leistungsbezüger sowie die UV der Departemente den Eindruck, dass Kostensenkungen erreicht werden konnten, sogar im angestrebten Umfang. Diese meinen auch, dass Synergien und Skaleneffekte genutzt werden. Zugleich wird aber auch darauf hingewiesen, dass Standardisierungen und Harmonisierungen aus Sicht der Ämter nicht immer zur effizientesten Lösungen führen und sogar

Effizienzverluste bedingen können. Andererseits ergibt die Online-Befragung, dass die Endnutzer wie auch die Mitarbeitenden der Leistungserbringer und Leistungsbezüger Kosteneinsparungen durch NOVE-IT eher verhalten bewerten. Diese Wahrnehmung zeigt, dass Kosteneinsparungen auf breiter Basis bisher nicht spürbar und erfahrbar wurden. Bei der Kommunikation zur Zielerreichung von Kosten- und Effizienzeffekten ist deswegen auf die Glaubhaftigkeit zu achten sowie auf die Schaffung von Akzeptanz abzielen. Auch dabei wird die Schaffung von Kostentransparenz und die Leistungsverrechnung einen erheblichen Beitrag leisten, da durch diese Elemente Kosten und Effizienz in den Verwaltungseinheiten transparent und spürbar gemacht wird.

Flexibilitätssteigerung

Die Definition des Ziels der *Flexibilitätssteigerung* ist diffus und wird unterschiedlich interpretiert. Flexibilität hat als Zielsetzung von NOVE-IT bei den Interviewpartnern einen geringen Stellenwert. Eine Beurteilung der Zielerreichung ist nur partiell möglich, weil die Bedeutung des Ziels noch immer unklar ist und keine Bewertung der Ausgangslage vorliegt, mit der die heutige Situation verglichen werden könnte. Darüber hinaus erschwert die kurze Beobachtungsdauer, in der sich Flexibilitätseffekte von NOVE-IT hätten zeigen können, eine Beurteilung. Insgesamt fällt die Beurteilung der Zielerreichung allgemein und unspezifisch aus.

Als denkbare Kriterien zur Beurteilung der Flexibilität schlugen die Interviewpartner die rasche Bearbeitung von Anfragen und neuen Anforderungen an die Informatik vor, sowie die Fähigkeit der Leistungserbringer, bei neuen Anwendungen schnell zu entscheiden, ob von einem Standard abgewichen werden soll. Eine zukünftige Evaluation der Flexibilität wird von den Interviewten mehrheitlich als nicht zweckmässig erachtet.

Qualitätssteigerung

Die Zufriedenheit mit der Qualität der Informatikleistungen ist bei allen Rollenträgern sowie den Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung recht gross, wenn auch nur wenige eine wirklich markante Verbesserung im Vergleich zur Situation vor NOVE-IT konstatieren. Übereinstimmend wird ein Qualitätsverlust während der ersten Übergangszeit von NOVE-IT konstatiert. Die Talsohle scheint aber durchschritten und die Qualität steigt.

Die Leistungsbezüger äussern sich zur Qualität leicht kritischer als die Umsetzungsverantwortlichen und die Leistungserbringer. Wie die Online-Befragung zeigt, ist die Bewertung durch die Leistungsbezüger dabei in Bezug auf diverse Aspekte der Informatikleistungen durchgängig niedriger als die der anderer Rollenträger.

Der Sicherstellung des Betriebs wird mit wenigen spezifischen Ausnahmen von allen befragten Personen als gewährleistet angesehen. NOVE-IT hat diesbezüglich zu Verbesserungen und Professionalisierung geführt: eine mögliche Gefährdung des Betriebs wird nicht durch NOVE-IT, sondern durch Budgetkürzungen zugeschrieben.

Ein systematisches Qualitätsmanagement ist bisher in keinem Departement eingeführt worden. Einzelne Qualitätsindikatoren für den Betrieb, Support und - weniger - für die Entwicklung werden inzwischen jedoch erhoben. Dabei handelt es sich aber meist noch um eher grobe, allgemeine Indikatoren. Die Leistungsbezüger setzen die Indikatoren noch wenig als Steuerungsmechanismus ein.

Zufriedenheit

Die Zufriedenheit der Rollenträger sowie der Mitarbeitenden mit zahlreichen Aspekten von NOVE-IT ist insgesamt ausreichend bis gut. Bei der Beurteilung der Zielerreichung werden NOVE-IT trotz einzelner Abstriche insgesamt auch Erfolge eingeräumt. Die Trennung von Leistungserbringern und Leistungsbezügern sowie zentrale Führungsinstrumente sind im Grundsatz weitgehend unbestritten. Diese Einschätzung kontrastiert mit der Beurteilung der Implementation von NOVE-IT. Kritisiert wird z.B. die unzureichende Kommunikation und Definition der Ziele, die zu späte Bereitstellung und die hohe Komplexität zentraler Führungsinstrumente sowie mangelndes Change-Management-Know-How. Ausserdem wurde die Umsetzungsphase zu spät begonnen, war zeitlich zu knapp bemessen und

personell und finanziell zu wenig abgedeckt. Zur Zufriedenheit der Leistungserbringer und der Leistungsbezüger fällt auf, dass die Leistungsbezüger mit verschiedenen Informatikleistungen weniger zufrieden sind als die Endbenutzer oder auch die Leistungserbringer. Insgesamt zeigt sich, dass NOVE-IT ein Image-Problem hat, das vor allem durch Fehler bei der Umsetzung entstanden ist.

Nachhaltigkeit

Mangels einer präzisen Vorstellung und Definition von Nachhaltigkeit fallen die Aussagen der Rollenträger zu diesem Thema unterschiedlich und eher unspezifisch aus. Bislang überwiegt die Einschätzung, dass das Programm noch nicht nachhaltig sein kann, da wesentliche Elemente noch nicht vollständig implementiert sind. Nachteilig wirkt sich auf die Nachhaltigkeit eine gewisse Unsicherheit im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Leistungserbringer (Frage einer weiteren Zentralisierung oder erneuten Dezentralisierung) aus. Gefährdet wird die Nachhaltigkeit aus Sicht der Interviewpartner eindeutig durch allgemeine Budgetkürzungen.

Kriterien der Nachhaltigkeit von NOVE-IT sollten sich auf die Beibehaltung der Entflechtung von Leistungserbringern und Leistungsbezügern wie auch die *effektive* Anwendung der zentralen Führungsinstrumente beziehen. Auch bei der Nachhaltigkeit zeigt sich bislang die Problematik unklarer Zieldefinitionen. Wird diese präzisiert, ist eine regelmässige Überprüfung der Entwicklung möglich und sinnvoll.

Nebenwirkungen

Die Nebenwirkungen konzentrieren sich aus Sicht der Rollenträger auf einige wenige Bereiche. Positive Nebenwirkungen werden vor allem im Bereich des Kulturwandels genannt: die Zusammenarbeit zwischen den Departementen hat sich verbessert und Informatik wird zunehmend als ein strategisches Element für die Departemente betrachtet. Das neue Rollenverständnis hat in einigen Bereichen die Kostenorientierung gestärkt; das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Informatik-Verträglichkeitsprüfungen ist gestiegen. Als negative Nebenwirkungen werden vordringlich der grosse Druck auf das Personal im Informatikbereich und dessen Verunsicherung genannt, wofür unzureichendes Change Management und die Personalpolitik im Zusammenhang mit NOVE-IT verantwortlich gemacht werden. Ferner wird - mehrheitlich auf Seiten der Leistungsbezüger - zusätzlicher Verwaltungsaufwand und die Rückstellung von Informatikprojekten festgestellt.

Lehren

Folgende Lehren in Bezug auf die Umsetzung und Programmleitung lassen sich ziehen

- Das Programm NOVE-IT konzentrierte sich während langer Zeit in erster Linie auf organisatorische (Entflechtung Leistungserbringer/Leistungsbezüger) und technische Aspekte (Harmonisierung), während die betriebswirtschaftliche Ebene vernachlässigt wurde. Daher fehlten lange Zeit die für das Steuerungsmodell zentralen Instrumente Kosten-Leistungsrechnung/-Leistungsverrechnung und Service Level Agreements. Das im Wesentlichen betriebswirtschaftliche Steuerungssystem, welches auf einer Marktlogik aufbaut, kann solange nicht wirken, wie sich der Steuerungsmechanismus nicht effektiv ändert. Bisher wird gewissermassen Markt "gespielt", obwohl keine Marktmechanismen zum Tragen kommen, denn dafür fehlen die Anreize für Leistungsbezüger und -erbringer. Daraus folgt: Die Kosten-Leistungsrechnung und Leistungsverrechnung müssen ohne weitere Verzögerungen eingeführt werden. Sie darf aber nicht zu komplex ausfallen. Ausserdem muss der Einübung und Verwendung durch die Verantwortlichen angemessene Aufmerksamkeit geschenkt werden. Schliesslich muss die Frage des Rollenverständnisses von Leistungserbringern und Leistungsbezügern – mit deren teilweise noch grossem gegenseitigen Misstrauen – im Hinblick auf die Verhandlungen der Service Level Agreements aufgegriffen werden.
- Das bestehende NOVE-IT Instrumentarium wird in unterschiedlich konsequent genutzt. Das bestehende Instrumentarium sollte an die Bedürfnisse angepasst werden und hierzu optimiert bzw. ergänzt werden. Gemeinsam mit den Betroffenen und unter Berücksichtigung der bisher gemachten Erfahrungen sollten hier Massnahmen erarbeitet werden. In Hinblick auf die Kon-

kretisierung der Zieldefinition und der Überprüfung dieser mit Hilfe von Indikatoren, besteht im Bereich der Qualität die Bereitschaft, derartige Indikatoren zu erarbeiten. Diese sollte aufgegriffen werden und in zur Einführung eines systematischen Qualitätsmanagement genutzt werden.

- Es wird vor der Annahme gewarnt, dass mit der Deklaration des Programmabschlusses oder auch durch eine formelle Fixierung eines Zeitplans bezüglich Restanzen die angesprochenen Probleme gelöst sind. Innerhalb eines klar definierten Zeitraums sollte die Frage der Weiterentwicklung von NOVE-IT eindeutig beantwortet werden. Insbesondere muss geklärt sowie glaubhaft und klar kommuniziert werden, welches Paradigma in den kommenden Jahren für weitere Zentralisierungen bzw. auch Dezentralisierungen gilt. Bei den betroffenen operativen Einheiten bestehen diesbezüglich Unsicherheiten und Spekulationen. In diesem Zeitraum sind die unterschwelligten Konflikte, welche bei einzelnen Akteuren starke Verunsicherung hervorrufen, zu lösen.
- Um die Nachhaltigkeit des Programms sicherzustellen und zu überwachen, ist der Begriff Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit NOVE-IT zu konkretisieren. Die Evaluation zeigt, dass sich Nachhaltigkeit bei NOVE-IT inhaltlich auf die beiden Pfeiler der Entflechtung der Leistungserbringer/Leistungsbezügler und die effektive Anwendung und Nutzung der zentralen Führungsinstrumente zur Steuerung der Informatik ausrichten soll. Auf Basis einer inhaltlichen Konkretisierung der angestrebten nachhaltigen Wirkung von NOVE-IT empfiehlt sich dann auch die Evaluation dieser im Rhythmus von zwei bis drei Jahren.

Folgende Lehren für künftige Reformvorhaben lassen sich als Kernsätze zusammenfassen:

- Ziele müssen klar definiert und konsistent kommuniziert werden, ihre Erreichung muss überprüfbar sein. Zu Beginn sollte die Ausgangslage klar erfasst werden.
- Spar- und Reformprogramme sollten nicht verbunden werden.
- Statt Perfektionismus zu Programmstart sollten die Instrumente angemessen sein und pragmatisch angepasst werden.
- Zur Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsmodelle darf das betriebswirtschaftliche Instrumentarium und Know-how nicht vernachlässigt werden.
- Die Diskussion über die Zielerreichung sollte periodisch geführt werden.
- Change-Projekte brauchen Change-Manager und -Management, um mit den Besonderheiten komplexer Veränderungsprozesse umzugehen.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	iii
Abbildungsverzeichnis	xii
Abkürzungsverzeichnis	xiv
1 Ziele	1
1.1 Generelle Zielsetzung der Evaluation	1
1.2 Detailziele der Teilevaluation "Ziele und Wirkungen von NOVE-IT"	1
2 Einleitung	2
2.1 Ausgangslage	2
2.2 Einbettung in Gesamtevaluation	2
2.3 Abgrenzung zu anderen Evaluationsaufträgen und zur Ergebnismessung	4
3 Methodik, Informationsquellen	6
3.1 Methodik	6
3.2 Anwendung der Seval-Kriterien	7
3.2.1 Nützlichkeit	7
3.2.2 Durchführbarkeit	8
3.2.3 Korrektheit	8
3.2.4 Genauigkeit	8
3.3 Informationsquellen	9
4 Ergebnisse	11
4.1 Auswirkungen auf Rollenträger	11
4.1.1 Auswirkungen von NOVE-IT auf Stufe der Departemente	11
4.1.1.1 Zielerreichung von NOVE-IT	11
4.1.1.2 IKT als Mittel der Führung und Führungsinstrumente	12
4.1.1.3 Entflechtung von LE und LB	16
4.1.1.4 Veränderung der Flexibilität	19
4.1.1.5 Veränderung der Qualität der IKT-Dienstleistungen	20
4.1.1.6 Nachhaltigkeit	22
4.1.1.7 Nebenwirkungen	23
4.1.1.8 Diskussion	25
4.1.2 Auswirkungen von NOVE-IT auf die Leistungsbezüger	27
4.1.2.1 Zielerreichung von NOVE-IT	27
4.1.2.2 IKT als Mittel der Führung und Führungsinstrumente	28
4.1.2.3 Entflechtung von LE und LB	31
4.1.2.4 Veränderung der Flexibilität	32
4.1.2.5 Veränderung der Qualität der IKT-Dienstleistungen	32
4.1.2.6 Nachhaltigkeit	33
4.1.2.7 Nebenwirkungen	34
4.1.2.8 Diskussion	34

4.1.3	Auswirkungen von NOVE-IT auf die Leistungserbringer	37
4.1.3.1	Zielerreichung von NOVE-IT	37
4.1.3.2	IKT als Mittel der Führung und Führungsinstrumente	37
4.1.3.3	Entflechtung von LE und LB	39
4.1.3.4	Veränderung der Flexibilität	41
4.1.3.5	Veränderung der Qualität der IKT-Dienstleistungen	41
4.1.3.6	Nachhaltigkeit	43
4.1.3.7	Nebenwirkungen	43
4.1.3.8	Diskussion	44
4.2	Zufriedenheit mit IKT und NOVE-IT in der Bundesverwaltung	46
4.2.1	Beschreibung der Beobachtungsmenge	46
4.2.2	Kundenzufriedenheit	48
4.2.3	Erwartungsabgleich	55
4.2.4	Beurteilung von NOVE-IT	57
4.2.4.1	Einschätzung und Wahrnehmung von NOVE-IT	57
4.2.4.2	Zielerreichung und Wirkungen von NOVE-IT	61
4.2.5	Diskussion	65
4.3	Kosten- und Effizienzeffekte von NOVE-IT	68
4.3.1	Ergebnisse	68
4.3.1.1	Interviews mit den Umsetzungsverantwortlichen der Departemente	68
4.3.1.2	Interviews mit den Leistungsbezügern	69
4.3.1.3	Interviews mit den Leistungserbringern	70
4.3.1.4	Befragung der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung	70
4.3.1.5	Dokumentenanalyse und erläuternde Interviews	71
4.3.2	Diskussion	73
4.4	Fallbeispiele	76
4.4.1	Interne Fallbeispiele	76
4.4.1.1	Fallstudie 1: Teilprojekt Storage-Konsolidierung SAN/NAS des NOVE-IT-Projektes Informatikarchitektur Bund	76
4.4.1.1.1	Hintergrund	76
4.4.1.1.2	Ergebnisse	77
4.4.1.2	Fallstudie 2: Migration W2K	79
4.4.1.2.1	Hintergrund	79
4.4.1.2.2	Ergebnisse	79
4.4.1.3	Diskussion	80
4.4.2	Externe Vergleichsprojekte	81
4.4.2.1	Fallstudie 1: Konsolidierung und Standortreduktion der Landesrechenzentren Baden-Württemberg	83
4.4.2.1.1	Hintergrund	83
4.4.2.1.2	Ergebnisse	84
4.4.2.1.3	Diskussion	86
4.4.2.2	Fallstudie 2: Einführung einer ressortübergreifenden CIO-Rolle in der hessischen Landesregierung	87
4.4.2.2.1	Hintergrund	87
4.4.2.2.2	Ergebnisse	88
4.4.2.2.3	Diskussion	88
4.4.2.3	Fallstudie 3: Qualitätssteigerung der IT bei der HVBInfo	89
4.4.2.3.1	Hintergrund	89
4.4.2.3.2	Ergebnisse	90
4.4.2.3.3	Diskussion	92

5	Evaluationsgegenstandsübergreifende Diskussion und Beurteilungen	94
5.1	Generelle Wahrnehmung der Ziele und Zielerreichung	94
5.2	IKT als Mittel der Führung	95
5.3	Kostenreduktion, Synergien und Skaleneffekte	97
5.4	Flexibilität	98
5.5	Qualität	99
5.6	Zufriedenheit mit NOVE-IT	100
5.7	Nachhaltigkeit	101
5.8	Nebenwirkungen	101
6	Lehren	103
6.1	Lehren für die Umsetzung und Programmleitung	103
6.2	Lehren für künftige analoge Vorhaben und Programme	105
	Anhang I: Interviewleitfaden	107
	Anhang II: Liste der Interviewpartner	111
	Anhang III: Quellen- und Literaturverzeichnis	113
	Anhang IV: Informationsquellen	114

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schlussbewertung von NOVE-IT	4
Abbildung 2:	Evaluanda und Vorgehensweise	7
Abbildung 3:	Umfang der Beobachtungsmenge und Rücklauf der Online-Befragung	47
Abbildung 4:	Verteilung der Stichprobe pro Departement (inkl. Bundeskanzlei, BK)	47
Abbildung 5:	Soziodemographische Merkmale der Stichprobe (N=4'634)	47
Abbildung 6:	Verteilung auf Funktionen bzw. Bezeichnungen gemäss NOVE-IT	48
Abbildung 7:	Beteiligung an der Planung und Umsetzung von NOVE-IT	48
Abbildung 8:	Zufriedenheit mit der IKT nach Funktionsgruppen und Departementen	49
Abbildung 9:	Angemessenheit der Software- und Hardware-Ausstattung aus Sicht der Endbenutzer	50
Abbildung 10:	Angemessenheit der Software- und Hardware-Ausstattung nach Departementen (n=4358)	50
Abbildung 11:	Häufigkeit der Inanspruchnahme von Dienstleistungen des HelpDesk/Call Center in den letzten 12 Monaten	51
Abbildung 12:	Einschätzung der Qualität des HelpDesk/Call Centers in der BV (Resultate geordnet nach der relativen Häufigkeit der Antwortkategorie „sehr gut“)	51
Abbildung 13:	Beurteilung der Qualität des HelpDesk/Call Center nach Mitarbeitenden und Nicht-Mitarbeitenden der HelpDesks/Call Centers	52
Abbildung 14:	Beurteilung der Qualität des Helpdesk/Callcenter nach Funktions- bzw. Rollengruppen	52
Abbildung 15:	Beurteilung einzelner Qualitätsaspekte des Helpdesk/Callcenters nach Funktions- bzw. Rollengruppen	53
Abbildung 16:	Beurteilung der DL des HelpDesk/Call Centers nach Departementen und BK	53
Abbildung 17:	Zufriedenheit mit der IKT am Arbeitsplatz. Resultate geordnet nach der relativen Häufigkeit der Antwortkategorie „sehr zufrieden“	54
Abbildung 18:	Zufriedenheit mit ausgewählten Aspekten der IKT nach Funktions- bzw. Rollengruppen	55
Abbildung 19:	Erwartungen an die IKT. Geordnet nach der relativen Häufigkeit der Antwortkategorie „sehr wichtig“	55
Abbildung 20:	Wichtigkeits-Zufriedenheits-Gap bezüglich bedarfsgerechter, benutzerfreundlicher und funktionaler IKT (Hard- und Software) nach Funktions- bzw. Rollengruppen	56
Abbildung 21:	Veränderungen im Zusammenhang mit NOVE-IT nach Gruppen und Departementen/BK	57

Abbildung 22:	Veränderungen der Tätigkeiten und Aufgaben durch NOVE-IT nach Gruppen	58
Abbildung 23:	Einfluss von NOVE-IT auf den Arbeitsalltag nach Gruppen und Departementen/BK	59
Abbildung 24:	Persönliche Bewertung von NOVE-IT	60
Abbildung 25:	Notwendigkeit von NOVE-IT	61
Abbildung 26:	Einschätzung der Wirkungen und Ziele von NOVE-IT. Geordnet nach der relativen Häufigkeit der Antwortkategorien „trifft sehr zu bis trifft eher zu“	62
Abbildung 27:	Einschätzung der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT: LB. Angaben in Prozent, zusammengefasste Antwortkategorien, sortiert nach der Antwortkategorie "zutreffend"	62
Abbildung 28:	Einschätzung der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT: LE. Angaben in Prozent, zusammengefasste Antwortkategorien, sortiert nach der Kategorie "zutreffend"	63
Abbildung 29:	Einschätzung der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT nach Funktions- bzw. Rollengruppen	64
Abbildung 30:	Einschätzung der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT nach Departementen	64
Abbildung 31:	Finanzielle Wirkungen und Ziele von NOVE-IT	70
Abbildung 32:	Finanzielle Wirkungen und Ziele von NOVE-IT je Gruppe	71
Abbildung 33:	Finanzielle Wirkungen und Ziele von NOVE-IT je Gruppe im Vergleich mit anderen Zielen	71
Abbildung 34:	Anteil der Teuerung an den IKT-Ausgaben 2003 seit 1999	72
Abbildung 35:	Anteil Personalausgaben an den Gesamt-IKT-Ausgaben	72
Abbildung 36:	Untersuchte IT-Grossprojekte	82
Abbildung 37:	Abdeckung der Evaluanda durch externe Fallbeispiele	83
Abbildung 38:	Umsetzungsplan zur Erreichung der Unternehmensziele der HVBInfo	90

Abkürzungsverzeichnis

BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BK	Bundeskanzlei
bzw.	beziehungsweise
CIO	Chief Information Officer
DIK VBS	Direktion für Informatik VBS
EDA	Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Departement des Inneren
EFD	Finanzdepartement
EJPD	Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Volkswirtschaftsdepartement
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
ICO	Informatik-Controlling
IDZ EDI	Informatik-Dienstleistungszentrum EDI
IGB	Informationstechnisches Gesamtbudget (Landesverwaltung Baden-Württemberg)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMA	Integrationsmanager
IRB	Informatikrat Bund
ISB	Informatikstrategieorgan Bund
ISC EJPD	Informatik-Service-Center EJPD
ISCeco EVD	Information Service Center EVD
IT	Informatik
ITP	IT-Portfolio
IuK	Informations- und Kommunikationsbereich (Landesverwaltung Baden-Württemberg)
KLR	Kosten-Leistungsrechnung
LB	Leistungsbezüger
LE	Leistungserbringer
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
LV	Leistungsverrechnung
NPM	New Public Management

QS	Qualitätssicherung
SAN	Storage Area Network
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SIP	Strategische Informatikplanung
SLA	Service Level Agreement
u.a.	unter anderem
UV	Umsetzungsverantwortlicher
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerung und Sport
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZFI	Zentrale für Informationsverarbeitung (Landesverwaltung Baden-Württemberg)
ZKD	Zentrum für Kommunikationstechnik und Datenverarbeitung (Landesverwaltung Baden-Württemberg)

1 Ziele^{1,2}

1.1 Generelle Zielsetzung der Evaluation

Das Programm NOVE-IT wurde formell per 31. Dezember 2003 beendet. Nach Abschluss des Programms wurde vorgesehen, eine differenzierte Schlussbetrachtung und -bewertung des Programms vorzunehmen. Die abschliessende Bewertung basiert auf einer Ergebnismessung sowie einer summativen ex-post Evaluation, wozu einzelne Aspekte identifiziert und als Gegensatz von Teilevaluationen benannt wurden. Mit der Evaluation, zu welcher auch der vorliegende Bericht zur Teilevaluation "V2 - Ziele und Wirkungen von NOVE-IT" zählt, werden zwei Zielsetzungen verfolgt:³

- Aus dem Programm NOVE-IT sollen Lehren für künftige Programme ähnlicher Natur gezogen werden.
- Die Evaluation soll dazu dienen, gegenüber vorgesetzten Stellen Rechenschaft über das Programm NOVE-IT abzulegen.

Die Aufteilung in Teilevaluationen wurde gewählt, um eine differenzierte, am erzielbaren Nutzen orientierte Schlussbewertung zu erlauben und einen möglichst geringen internen und externen Zusatzaufwand zu verursachen.

1.2 Detailziele der Teilevaluation "Ziele und Wirkungen von NOVE-IT"

Für die Evaluation der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT wurden weitere Ziele konkretisiert. Laut Pflichtenheft

- geht es erstens darum, die Ziele von NOVE-IT mit den effektiv erreichten Resultaten zu vergleichen und die Wirkungen von NOVE-IT auf die Aufgabenerfüllung der betroffenen Bundesstellen zu ermitteln;
- zweitens sollen Schlussfolgerungen für die Durchführung ähnlicher Vorhaben in der Zukunft formuliert werden.

Der vom Auftraggeber gestellte Auftrag ist es, die Ziele und Wirkungen des Reorganisationsprojektes NOVE-IT zu evaluieren. Zweck der Evaluation ist eine Darstellung, inwieweit die mit NOVE-IT angestrebten Ziele erreicht werden konnten. Die Auswertung hat dabei den zwei zentralen Zielsetzungen des Gesamtevaluationsvorhabens zu genügen.

¹ Mitautoren des Berichts: Isabella Proeller, Stefan Rieder, Luzia Lehmann, John Philipp Siegel, Lukas Summermatter, Martin Koci, Werner Schäfer

² Im Berichtstext wird stellenweise nur die männliche Bezeichnung für Personengruppen verwendet. Damit sollen weibliche Vertreter der Personengruppen gleichermaßen angesprochen sein.

³ Pflichtenheft für die Evaluation von NOVE-IT - Externe Evaluation von Zielen und Wirkungen; Version 1.0 vom 25.11.2003

2 Einleitung

2.1 Ausgangslage

Im Laufe der 90er Jahre zeigte sich, dass in der Bundesverwaltung Handlungs- und Optimierungsbedarf hinsichtlich der Strukturen und Führung der IKT besteht. Nach verschiedenen Vorbereitungs- und Abklärungsprojekten beschloss der Bundesrat 1998 die Umsetzung des Reorganisationsprogramms NOVE-IT. Im Jahr 2000 wurde nach einer Vorbereitungsphase der Kredit für die Umsetzung gesprochen und die Implementierung begonnen.

Das Programm NOVE-IT verfolgte dabei die folgenden vier übergeordneten Zielsetzungen:⁴

1. IKT als Mittel der Führung
Die IKT soll zur Erreichung der politischen und gesellschaftlichen Ziele der Bundesverwaltung optimal eingesetzt werden. Die verantwortlichen Linienstellen sollen den Einsatz der Informatik bestimmen. Dazu gilt es, die notwendigen Hilfsmittel zur Informatikführung auf den Stufen Bund, Departemente und Ämter bereitzustellen.
2. Effizienzsteigerung
Durch NOVE-IT sollen die Kosten pro Leistungseinheit für IKT-Dienstleistungen gegenüber 1999 um 23% reduziert werden. Synergiepotenziale und Skaleneffekte sind konsequent zu nutzen.
3. Flexibilitätssteigerung
Die IKT passt sich rasch an neue Anforderungen und ein wechselndes Umfeld an. Dabei gilt es sicherzustellen, dass die IKT an Veränderungen der Geschäftsprozesse, der Organisation und der Technologie angepasst wird.
4. Qualitätssteigerung
Die Qualität soll den Anforderungen der LB entsprechen. Der Betrieb der Informatik der Bundesverwaltung muss langfristig sichergestellt sein. Hierzu sollen Qualitätsindikatoren definiert und konsequent angewendet und gemessen werden. Mittels einer gezielten und umfassenden Qualitätssicherung sollen jederzeit qualitätssichernde Massnahmen umgesetzt werden können

Diese Ziele versuchte NOVE-IT zum einem mittels einer klaren organisatorischen und strukturellen Trennung von IKT-Leistungserbringern und –bezügern (LE und LB) sowie einer gleichzeitigen Konzentration auf eine beschränkte Anzahl LE zu erreichen. Zum anderen sollte sich die IKT und deren Einbettung in der Bundesverwaltung zunehmend an Prozessen ausrichten und damit die traditionelle funktionale Ausrichtung ablösen.

Das Programm wurde auf eine feste Dauer mit Programmabschluss am 31. Dezember 2003 festgelegt. Dieser Zeitplan ist während des Programms aufrechterhalten worden, wobei materiell die Implementation der Programmelemente zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht überall abgeschlossen ist, wie im Laufe der Ergebnispräsentation ersichtlich wird.

2.2 Einbettung in Gesamtevaluation

Wie in Abbildung 1 dargestellt, wird die Schlussbewertung von NOVE-IT auf Basis von vier Bewertungen vorgenommen. Diese stehen jedoch nicht unabhängig und unverbunden nebeneinander; vielmehr fließen die Ergebnisse ineinander ein und ergänzen sich. Folgende Methoden der Bewertung kommen zum Einsatz:

⁴ <http://www.nove-it.admin.ch/d/ziele7zieldefinition.php>

- *Ergebnismessung*: Diese basiert auf einer Erhebung mittels Ergebnislisten, welche als Selbstdeklaration der Umsetzungsverantwortlichen (UV) und anderer an der Umsetzung beteiligten Stellen in den einzelnen Departementen und in der Bundeskanzlei zum erreichten Umsetzungsstand hinsichtlich wesentlicher Elemente und Instrumente von NOVE-IT durchgeführt wurde. Die Ergebnisse wurden durch die externe Qualitätssicherungsstelle verifiziert.
- *Externe Evaluation*: Anstelle einer Gesamtevaluation des Programms NOVE-IT wurden Evaluanda gesammelt und identifiziert, die sinnvollerweise durch eine externe Evaluation abgedeckt werden sollten, da sie wahrscheinlich nur unzureichend von der Ergebnismessung und der Selbstevaluation erfasst werden. Die für die externe Evaluation identifizierten Evaluanda wurden aufgegliedert und Teilevaluationsaufträgen zugeteilt. Folgende Teilprojekte wurden im Rahmen der externen Evaluation definiert:
 - Ziele und Wirkungen von NOVE-IT (Teilevaluation V2)
 - Programmsteuerung (Teilevaluation V3)
 - Programmführung (Teilevaluation V4)
 - Qualitätssicherung (Teilevaluation V5)
 - ausgewählte Aspekte der Umsetzung (Teilevaluation V7)
- *Selbstevaluation* (Teilevaluation V6): Die Selbstevaluation, welche sich insbesondere methodisch von der externen Evaluation unterscheidet, behandelte Aspekte der Programmumsetzung und insbesondere den Prozess 02 "Fähigkeiten entwickeln."
- *Metaevaluation* (Teilevaluation V8): Im Rahmen des als Metaevaluation bezeichneten Teilprojekts wird einerseits eine eigentliche Metaevaluation, also eine Beurteilung der anderen genannten Evaluationsprojekte, durchgeführt. Andererseits beinhaltet diese Teilevaluation auch die Zusammenstellung und Konsolidierung der Ergebnisse der verschiedenen Teilevaluationen sowie eine übergreifende Interpretation derselben (Evaluationssynthese).

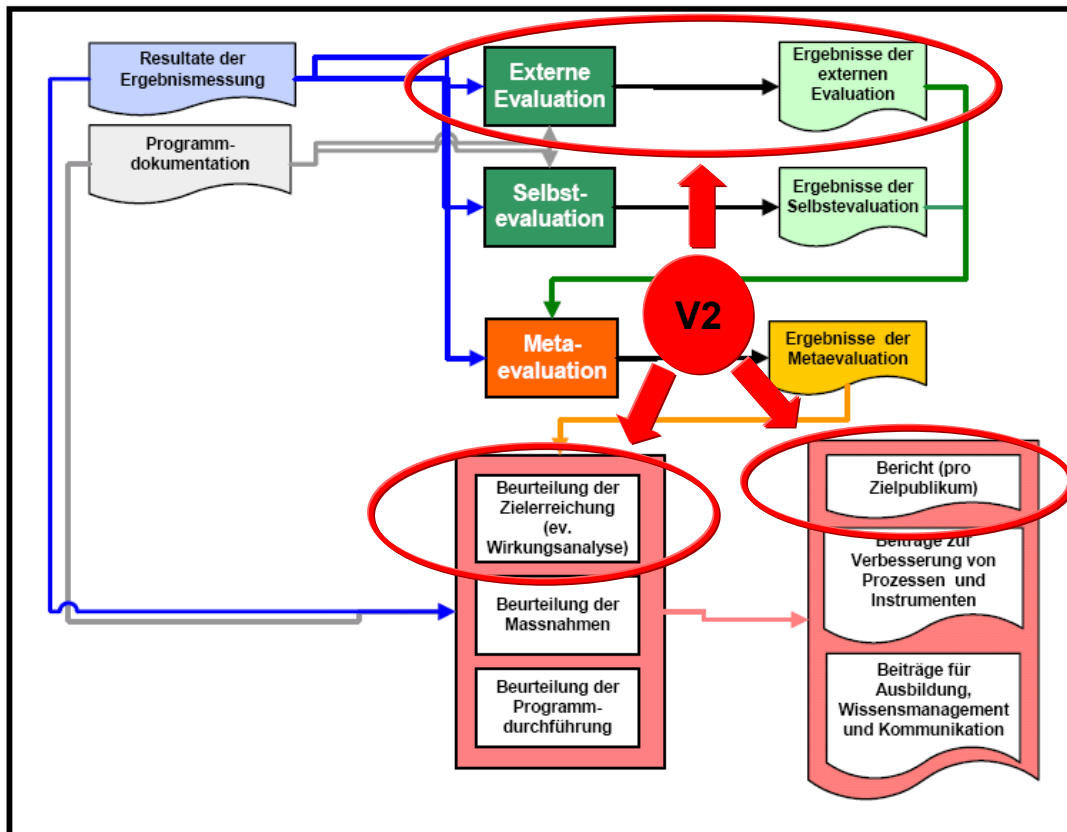


Abbildung 1: Schlussbewertung von NOVE-IT

Die Verortung der Evaluation der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT (V2) ist in Abbildung 1 beschrieben. Aus dieser Einordnung werden die wesentlichen Charakteristika dieses Teilprojekts ersichtlich. Die Evaluation der Ziele und Wirkungen ist als externe Evaluation konzipiert. Neben eigenen Erhebungen baut sie auf Resultaten der Ergebnismessung auf. Die Ergebnisse aus der Evaluation der Ziele und Wirkungen fließen neben den Resultaten der anderen Teilevaluationen in die Metaevaluation ein. V2 liefert im Hinblick auf die Schlussbewertung von NOVE-IT insbesondere einen Beitrag zur Beurteilung der Zielerreichung, während die Beurteilung von konkreten Massnahmen und der Programmdurchführung nur indirekt einfließt. Der direkte Beitrag liegt dementsprechend vorwiegend in einer Berichterstattung und Rechenschaftsablage gegenüber Zielgruppen.

2.3 Abgrenzung zu anderen Evaluationsaufträgen und zur Ergebnismessung

Mit der Aufteilung der Evaluanda auf verschiedene Teilevaluationsprojekte wurde ex ante versucht, Überschneidungen und Doppelspurigkeiten zwischen den Teilprojekten zu vermeiden. Für die Teilevaluation der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT wurden folgende Themenbereiche zur Evaluation festgelegt:⁵

- Führungsinstrumente⁶
- Kosteneffekte⁷

⁵ Pflichtenheft für die Evaluation von NOVE-IT - Externe Evaluation von Zielen und Wirkungen; Version 1.0 vom 25.11.2003 und Offerte IDT-HSG/Interface vom 16.12.2003

⁶ Evaluanda 111, 112 und 113 gem. Pflichtenheft

⁷ Evaluanda 121 und 122 gem. Pflichtenheft

- Steigerung der Flexibilität und Qualität der IKT⁸
- Kundenzufriedenheit⁹
- Nachhaltigkeit und Nebeneffekte¹⁰

Trotz der Vorgabe verschiedener Evaluanda für einzelne Teilevaluationen zeigte sich, dass einzelne Elemente und Themen für mehrere Teilevaluationsprojekte gleichzeitig von Interesse waren. Aus diesem Grund wurde zu Beginn der externen Evaluationen eine Abstimmung zwischen den verschiedenen Projekten vorgenommen. Dabei wurden folgende Abgrenzungen vereinbart:

- *V3 Steuerung und V4 Führung:*¹¹ Ein Berührungspunkt zur Evaluation der Programmsteuerung und Programmführung von NOVE-IT besteht hinsichtlich der Programmziele. Im Rahmen der Evaluation der Ziele und Wirkungen steht insbesondere die Zielerreichung am Ende des Programms im Vordergrund. Fragen der Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der einzelnen Ziele sind Gegenstand der Evaluation V3/V4.
- *V5 Qualitätssicherung:* Im Zusammenhang mit dem vierten Programmziel von NOVE-IT, Qualitätssteigerung, besteht eine Schnittstelle zur Teilevaluation V5. Im Rahmen der Teilevaluation V2 zu den Zielen und Wirkungen steht insbesondere das subjektive Empfinden der Beteiligten über die Qualitätsentwicklung während der Umsetzung von NOVE-IT im Vordergrund. Qualitätssicherung ist bei V2 lediglich hinsichtlich der Auswirkungen von NOVE-IT auf die Qualität relevant, während V5 Qualitätssicherungsmechanismen und -instrumente an sich zum Thema hat.
- *V6 Selbstevaluation:* Die Selbstevaluation und V2 unterscheiden sich grundsätzlich hinsichtlich der Methode. Eine inhaltliche Abgrenzung ist daher nicht vordringlich und war aufgrund der thematischen Ausrichtung auch nicht notwendig.
- *V7 Ausgewählte Aspekte der Umsetzung:* Als ausgewählte Aspekte wurden im Rahmen der Teilevaluation V7 die drei Themenbereiche Harmonisierung der Infrastruktur, Leistungsverrechnung und Service-Level Agreements (SLA) sowie Informatik-Controlling (ICO) detailliert analysiert. Auch V2 thematisiert diese Instrumente als zentrale Elemente des Programmziels „IKT als Mittel der Führung.“ Die Abgrenzung zu V7 liegt darin, dass für V2 in erster Linie der Umsetzungsstand der Instrumente relevant ist, der wiederum Einfluss auf den Zielerreichungsgrad hat. Prozessuale Fragen der Umsetzung sind nicht Thema von V2 sondern von V7.
- *Ergebnismessung:* V2 ist jedoch nicht nur von den anderen Teilevaluationen (V3 - V7) abzugrenzen, sondern auch von der Ergebnismessung. Diese ist ebenfalls Teil der Schlussbewertung. Im Mittelpunkt der Ergebnismessung standen Teilgebiete von NOVE-IT, die teilweise auch durch V2 thematisiert wurden. Dazu gehören die LE-/LB-Entflechtung und Instrumente wie KLR und ICO. Unterschiede zwischen den beiden Bewertungen bestehen teilweise hinsichtlich der Methoden (quantitativ vs. qualitativ, Fragebogen vs. Interviews) und der Befragten. V2 und Ergebnismessung unterscheiden sich in sofern, als letztere vor allem die organisatorischen, technischen und instrumentenbezogenen Ziele von NOVE-IT überprüft, nicht aber direkt die Programmziele und beabsichtigte oder unbeabsichtigte Wirkungen, auf welche sich V2 konzentriert.

In Hinblick auf das Verhältnis der aus den verschiedenen Schlussbewertungen erhaltenen Ergebnisse gilt für das Teilprojekt V2 - wie auch für andere Teilevaluationen - zu berücksichtigen, dass diese nur

⁸ Evaluanda 131, 132, 133, 141, 142, 143 und 144 gem. Pflichtenheft

⁹ Evaluanda 151 und 152 gem. Pflichtenheft

¹⁰ Evaluanda 153, 161 und 162 gem. Pflichtenheft

¹¹ Die Teilevaluationen V3 und V4 wurden in der Durchführung zusammengefasst und als ein gemeinsames Projekt bearbeitet.

klar beschränkte Teilaspekte und Teilausschnitte des gesamten Programms NOVE-IT betrachten und bewerten. Dies bedeutet zugleich, dass andere wichtige Aspekte in einzelnen Evaluationsberichten weniger thematisiert werden bzw. nicht zur Sprache kommen. Für die Teilevaluationen V2 im speziellen ist das Ziel, die Ziele und Wirkungen von NOVE-IT zu untersuchen. Diese Themenstellung wie auch die Konkretisierung der Evaluanda im Pflichtenheft bedingen, dass in dieser Evaluation vor allem die effektiv erzielten Ergebnisse und Veränderungen auf Ebene der Betroffenen im Informatikbereich der Bundesverwaltung von Interesse sind. Für die effektive Zielerreichung und eingetretenen Wirkungen ist dabei die subjektive Wahrnehmung und Handlungsprämisse der Adressaten des Programms besonders relevant, da diese subjektive Ebene handlungsleitend ist und die Zielerreichung und Wirkungen auf dieser Ebene ansetzen. So können gewisse Ziele formal und instrumentell durchaus schon erreicht, aber auf Ebene der Betroffenen Mitarbeitenden noch nicht aufgenommen und verinnerlicht worden sein. Diese Perspektive und Differenzierung gilt es bei der Lektüre und Wertung der Resultate der vorliegenden Teilevaluation zu berücksichtigen.

3 Methodik, Informationsquellen

3.1 Methodik

Zur Bearbeitung der im Pflichtenheft definierten Evaluanda der Teilevaluation der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT wurden für die Durchführung der Evaluation eine Untergliederung in sieben Arbeitspakete vorgenommen. Die Arbeitspakete gliedern sich einerseits nach der primär eingesetzten Datenerhebungsmethode, andererseits nach den Gruppen bzw. Akteuren, bei welchen die Datenerhebung stattfindet. In Abbildung 2 sind Evaluanda, beteiligte Akteursgruppen sowie die definierten Arbeitspakete graphisch zueinander in Beziehung gesetzt:

- Die Arbeitspakete 1, 2 und 5 thematisieren die Evaluanda der IKT als Mittel der Führung, Flexibilitäts- und Qualitätssteigerungen sowie Nachhaltigkeit und Nebeneffekte, wobei pro Arbeitspaket jeweils eine unterschiedliche Akteursgruppe Beobachtungsobjekt ist.
- Arbeitspaket 3 betrachtet die Frage der Zufriedenheit mit der IKT und NOVE-IT in der Bundesverwaltung allgemein.
- Arbeitspaket 4 bezieht sich auf sämtliche Evaluanda am Beobachtungsobjekt zweier Fallstudien in der Bundesverwaltung.
- Arbeitspaket 6 ist analog zu Arbeitspaket 4 angelegt; als Beobachtungsobjekt werden jedoch Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung gewählt.
- In Arbeitspaket 7 werden Kosten- und Effizienzeffekte von NOVE-IT analysiert.

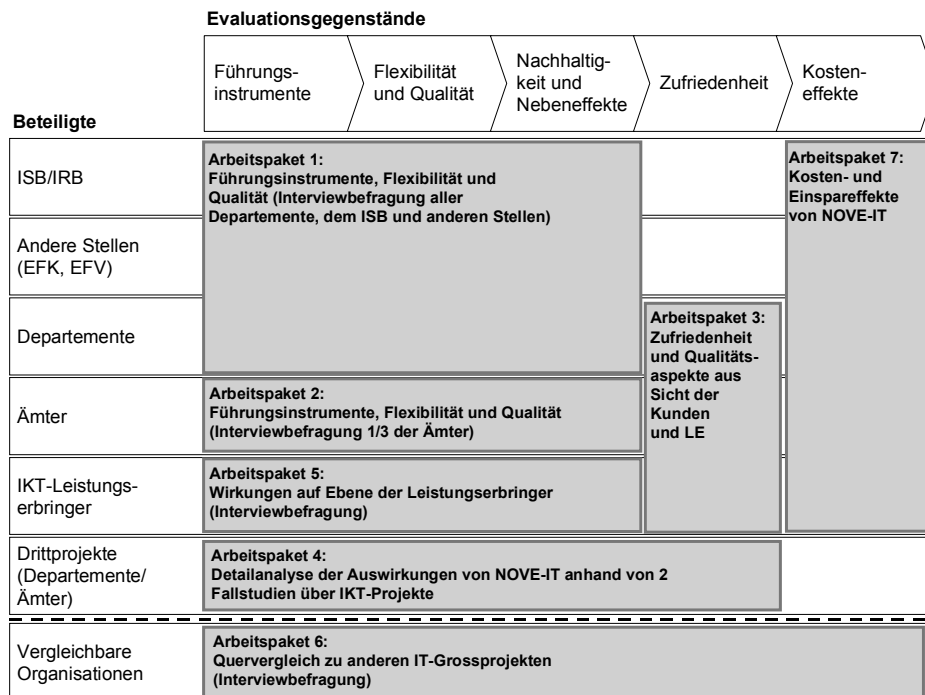


Abbildung 2: Evaluanda und Vorgehensweise

Im folgenden wird zunächst auf die Einhaltung der SEVAL-Standards im Rahmen des gewählten Vorgehens eingegangen. Anschliessend werden die verwendeten Datenerhebungs-, Aufbereitungs- und Auswertungsmethoden beschrieben.

3.2 Anwendung der Seval-Kriterien

Für die Evaluation war die Einhaltung der sog. SEVAL-Kriterien verbindlich und selbstverständlich. Folgende Anmerkungen sind dazu zu machen:

3.2.1 Nützlichkeit

Die wesentlichen Anspruchsgruppen (Departemente, LE, LB, Endnutzer) von NOVE-IT wurden in den Interviews und der Online-Umfrage befragt. Die an der Evaluation beteiligten und von ihr betroffenen Personen wurden so identifiziert, damit deren Interessen und Bedürfnisse berücksichtigt werden konnten. Der Erwartungsabgleich hinsichtlich der Zielsetzung wurde im Rahmen der Offertenstellung und –präsentation bereits in einem ersten Schritt vorgenommen. Ein weiterer Abgleich erfolgte im Zusammenhang mit der Genehmigung des Detailkonzepts. Ferner wurden Leitfäden und Fragebögen vorgängig zur Abstimmung dem Auftraggeber zugestellt. Damit wurde zusätzliche Transparenz über die Stossrichtung und Zielsetzung der Evaluation sichergestellt. Bei der Konzeption der Leitfäden und des Fragebogens dienten die im Pflichtenheft konkretisierten Fragestellungen als forschungsleitend. Bei der Bemessung der Anzahl der notwendigen Interviews wurde darauf geachtet, dass die Erfassung des Untersuchungsgegenstandes mit einem Mindestmass an interviewten Stellen erreicht werden konnte. Dabei wurde primär auf eine Abdeckung verschiedener Organisationseinheiten und weniger auf eine Validierung der Aussagen einzelner Organisationseinheiten gesetzt. Pro Organisationseinheit wurde also nur ein Interview geführt, dafür wurden aber möglichst viele Stellen erfasst. Bei der Online-Befragung bemisst sich der Umfang nach den Kriterien der allgemeineren Aussagekraft und Vergleichbarkeit. Bei der Darstellung der Ergebnisse wird klar zwischen Ergebnissen der Datenerhebung und deren Interpretation unterschieden. Dadurch wird nachvollziehbar, welche Interpretation auf Basis welcher Datengrundlage vorgenommen wurde.

3.2.2 Durchführbarkeit

Als primäre Erhebungsmethoden wurden Interviews, Online-Befragung und Dokumentenanalysen eingesetzt. Die - verhältnismässig aufwendige - Transkription der Interviews war aufgrund der Fragestellung nötig, die sich etwa bei Wirkungen, Nebeneffekten oder der Nachhaltigkeit auf komplexe und nicht eindeutig und objektiv feststellbare Gegebenheiten bezog. Die Erfahrung aus anderen Projekten in der Verwaltung zeigt, dass die Aufnahme der Interviews auf Tonband in der Interviewsituation zu keiner Beeinträchtigung führt und quasi nach kurzer Zeit gar nicht mehr wahrgenommen wird. Auch im Verlauf der Evaluation zeigte sich, dass die eingesetzten Verfahren und Methoden praktikabel waren. Die Evaluation wurde unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Positionen der verschiedenen Interessengruppen geplant und durchgeführt, um deren Kooperation zu erreichen und um mögliche Versuche irgendeiner dieser Gruppen zu vermeiden, die Evaluationsaktivitäten einzuschränken oder die Ergebnisse zu verzerren respektive zu missbrauchen. Die Kostenwirksamkeit der Evaluation wurde dadurch erreicht, dass im Rahmen des – gemessen am Umfang der Fragestellung von V2 – recht beschränkten Budgets eine grosse Breite an Meinungen erhoben wurden und vielfältige Methoden zum Einsatz kamen.

3.2.3 Korrektheit

Der Evaluation lag das Pflichtenheft, die schriftliche Offerte sowie ein schriftliches Protokoll zur Offertenpräsentation zugrunde. Ferner diente das Detailkonzept als weitere schriftliche Konkretisierung der Vereinbarungen. Die involvierten Personen wurden informiert, dass sie im Rahmen der Evaluation kontaktiert wurden. In der Interviewsituation waren in der Regel immer zwei Interviewer anwesend. Den Interviewpartnern wurde angeboten, eine weitere Person (mit Präferenz für bestimmte Funktionen) zum Interview mitzubringen. Alle Interviewer verfügten über Erfahrung in der Interviewführung. Auftrag und Organisationszugehörigkeit wurden offen gelegt, um Feedbacks zu ermöglichen. Die ausgewogene Darstellung wurde durch interne Feedbackschlaufen auf Seiten des Auftragnehmers wie auch durch das in der Offerte beschriebene Qualitätssicherungs-System sichergestellt. Ferner hat der Auftraggeber beim Review des Zwischenberichts Möglichkeit, auf Einseitigkeiten und Lücken hinzuweisen. Bei der Offertenpräsentation wurde vereinbart, dass der Evaluationsbericht auf dem Internet öffentlich und unentgeltlich publiziert wird. Das IDT-HSG und Interface haben keine Interessenskonflikte im Zusammenhang mit der durchgeführten Evaluation.

3.2.4 Genauigkeit

Die Abgrenzung, Analyse und vorgesehenen Untersuchungsschritte wurden bereits dargelegt. Auch der Kontext von NOVE-IT wurde in den Interviews thematisiert und ausgewertet. Ziele, Fragen und Vorgehen bei der Evaluation wurden dokumentiert und beschrieben, so dass eine Identifikation und Beurteilung möglich ist. Alle verwendeten Informationsquellen werden dokumentiert und offen gelegt. Die für die Evaluation relevanten Daten wurden von den beteiligten Personen zur Verfügung gestellt. Hauptinformationsquelle sind beteiligte Akteure am Programm NOVE-IT und die durch den Auftraggeber bereit gestellten Dokumente. Die Datenerhebung ist mit Hilfe erprobter Verfahren und Methoden erfolgt. Besonderes Augenmerk wurde zudem auf die Aufbereitungsmethoden gelegt. Da zum Teil komplexe und indirekte Effekte und Wirkungen analysiert werden sollen, kamen Methoden zum Einsatz, die eine nachvollziehbare, möglichst systematische Auswertung erlauben. Gegenchecks, Plausibilitätstests, Gegenlesen und Abstimmen innerhalb des Evaluationsteams wie auch die Qualitätssicherung für das Evaluationsteam erfolgten gemäss den in der Offerte dargelegten QS-Mechanismen. Die Auswertung der Daten vollzog sich nach anerkannten Methoden, welche im Bericht offen gelegt und transparent dargestellt werden. Die Auswertung orientierte sich dabei an den Evaluanda gemäss Pflichtenheft. Die Begründung von Schlussfolgerungen wird im Bericht sichergestellt und beachtet. Die Evaluatoren verpflichten sich zu einer unparteiischen, objektiven und konstruktiven Interpretation und Berichterstattung der Ergebnisse. Im Rahmen der Gesamtevaluation des Programms NOVE-IT ist ebenfalls eine Meta-Evaluation vorgesehen.

3.3 Informationsquellen

Die in der Evaluation verwendeten Informationen wurden mittels dreierlei Datenerhebungsmethoden gesammelt. Der Schwerpunkt der Ergebnisse und verwendeten Informationen basiert auf den vorgenommenen Primärdatenerhebungen:

- *Dokumentenanalysen*: Ausgewertet wurden Dokumente, die durch den Auftraggeber bzw. die Programmleitung zur Verfügung gestellt wurden, in der Projektdatenbank für die Evaluation im Ordner NOVE-IT oder auf der NOVE-IT-Homepage verfügbar waren oder durch sonstige Involvierte (z.B. Interviewpartner) überlassen wurden. Dokumente, deren Inhalte unmittelbar in den Evaluationsbericht einfließen, wurden zitiert. Eine Liste der für die Dokumentenanalyse gesichteten Dokumente findet sich im Anhang.
- *leitfadengestützte Interviews*: Im Rahmen der Teilevaluation V2 wurden insgesamt 45 Interviews mit 52 Personen geführt. Die Interviews wurden bis auf vier Ausnahmen als Einzelinterviews durchgeführt. Bei den Ausnahmen wurden zwei Personen im selben Interview befragt. Die mündlichen Befragungen in der Bundesverwaltung erfolgten in der Regel durch zwei Personen, wobei eine Person die Befragung anhand eines teilstandardisierten Fragebogens führte und die andere Person protokollierte. Der Leitfaden basierte auf den Evaluanda gemäss Pflichtenheft und dem Detailkonzept und ist im Anhang angefügt. Darüber hinaus wurden die Interviews aufgezeichnet und anschliessend transkribiert. Den Interviewpartnern wurde die Anonymität ihrer Aussagen zugesagt. Die Auswertung der Aussagen in den Interviews erfolgte durch die Verarbeitung der Protokolle und der Analyse der Transkripte, teilweise mittels eines Inhaltsanalyse-Tools.
- *Online-Befragung*: Ende März/Anfang April 2004 wurde vom IDT-HSG eine Online-Befragung in der Bundesverwaltung durchgeführt. Der Aufbau des Fragebogens gliederte sich in zwei Teile. Der erste Teil umfasste wesentliche Aspekte zum Status und zur Qualität der vorhandenen IKT in der Bundesverwaltung. Der zweite Teil umfasste verschiedene Aspekte bezüglich NOVE-IT. Der Online-Fragebogen wurde so konzipiert, dass alle interessierten Personen an der Befragung teilnehmen konnten. Die quantitative Auswertung erfolgte mittels SPSS und MS-Excel.

Die Spezifika und Konkretisierungen der Methodik innerhalb der einzelnen Arbeitspakete werden nachfolgend dargestellt:

- *Arbeitspaket 1 (Stufe Departemente und Führungsgremien)*: Es wurden Interviews mit den acht UV der Departemente bzw. der Bundeskanzlei sowie einem Vertreter des ISB durchgeführt. Auf Stufe Departement wurde somit eine Vollerhebung bei den UV durchgeführt.
- *Arbeitspaket 2 (Führungsinstrumente, Flexibilität und Qualität – Stufe LB)*: Es wurden insgesamt 17 Interviews mit Integrationsmanagern (IMA) auf der Stufe Amt durchgeführt. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte durch die UVs nach Vorgabe einer mengenmässigen Verteilung über die Departemente hinweg. Die Auswahl der LB ist also weder zufällig noch repräsentativ für die Grundgesamtheit aller Ämter. Es wurden zwei bis drei Ämter pro Departement befragt.¹²
- *Arbeitspaket 3 (Zufriedenheit und Qualitätsaspekte aus Sicht der Kunden und Mitarbeiter)*: Methodisch stand die Online-Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesverwaltung im Mittelpunkt. Insgesamt wurden 29910 Mitarbeiter gebeten, die Online-Fragebögen (deutsch/französisch) auszufüllen, 4634 beteiligten sich tatsächlich an der Umfrage. Die Rücklaufquote lag je nach Departement zwischen 8.8 Prozent (VBS) und 22.4 Prozent (UVEK). Der gleiche Fragebogen wurde auch für die Selbstevaluation (V6) verwendet,

¹² Die Verteilung der befragten Ämter nach Departementen: EDA 2, EDI 3, EFD3, EJPD 2, EVD 2, UVEK 2, VBS 3. Drei der 17 Ämter sind sog. FLAG-Ämter.

wobei die in den beiden Evaluationen ausgewerteten Fragekomplexe klar voneinander abgegrenzt wurden.

- *Arbeitspaket 4 (Detailanalyse von Auswirkungen von NOVE-IT anhand von Fallstudien):* Innerhalb der Bundesverwaltung wurden zwei Fallstudien durchgeführt. Die dafür benötigten Daten wurden mittels einer Dokumentenanalyse und Interviews erhoben. Die Auswahl der Fallstudien erfolgte aufgrund eines besseren Überblicks über die NOVE-IT Projekte und wegen der Notwendigkeit des Abstimmungsbedarfs zwischen den Teilevaluationen durch die Bundesverwaltung. Die Auswahl der Fallstudien ist daher ebenfalls nicht zufällig und nicht auf Grund methodischer Überlegungen¹³ erfolgt.
- *Arbeitspaket 5 (Führungsinstrumente, Flexibilität und Qualität - Stufe LE):* Es wurden sieben Interviews mit LE durchgeführt, davon eines mit einem externen LE. Auf Stufe LE wurde somit eine Vollerhebung durchgeführt.
- *Arbeitspaket 6 (Quervergleich zu anderen IT-Grossprojekten):* Es wurden drei Fallstudien ausserhalb der Bundesverwaltung durchgeführt, die einen Vergleich mit NOVE-IT und eine entsprechende Bewertung ermöglichen. Diese Fallstudien wurden durch die Evaluatoren selbst ausgewählt; es handelt sich um zwei Projekte in deutschen Landesverwaltungen und eines in einem deutschen privaten Grossunternehmen. Die Fallstudien basieren auf bis zu vier Interviews pro Fall; die Dokumentation wurde durch die Interviewpartner verifiziert. Die Auswahl erfolgte nach Massgabe vergleichbarer Programm- bzw. Projekthinhalte zu NOVE-IT.
- *Arbeitspaket 7 (Kosten- und Einspareffekte von NOVE-IT):* Zur Beantwortung der Frage, ob das mit NOVE-IT verbundene Einsparziel erreicht werden konnte, kamen drei verschiedene Methoden zum Einsatz. Neben der Dokumentenanalyse (z.B. EFK-Bericht) wurden bei den Interviews mit den Vertretern der Departemente, LB und LE Fragen zur Kostenentwicklung bzw. Effizienz gestellt und integriert qualitativ ausgewertet. Ferner wurden drei erläuternde Interviews mit den Autoren des EFK-Berichts, der EFV und einem Vertreter des ISB geführt. Ausserdem wurden auch in der Online-Befragung kostenbezogene Fragen gestellt, deren Antworten quantitativ ausgewertet wurden.

Der folgende Bericht zu den Ergebnissen und Schlussfolgerungen der Evaluation der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT gliedert sich in drei Hauptkapitel. Im Kapitel 4 werden einerseits die Ergebnisse der Datenauswertungen dargelegt, andererseits wird jeweils eine Interpretation und Diskussion der Ergebnisse vorgenommen. Im zweiten, darauf folgenden Hauptkapitel (5) erfolgt eine übergreifende Diskussion der Ergebnisse und eine Zusammenführung in Schlussfolgerungen, welche sich in Bezug auf die einzelnen Evaluanda aus der Evaluation ergeben. Der Bericht endet mit einem Kapitel (6) über die Lehren aus NOVE-IT für die Umsetzung und die Programmleitung sowie für zukünftige ähnliche Vorhaben.

¹³ mit methodischen Überlegungen ist hier die Fallstudieeinordnung bzw. -auswahl gemeint, wie z.B. als kritischer oder einzigartiger Fall. Siehe Yin, R., Case Study Research, Design and methods, London 1994

4 Ergebnisse

Das Kapitel Ergebnisse gliedert sich in vier Unterkapitel, welche die Auswirkungen von NOVE-IT auf die Rollenträger, die Zufriedenheit mit IKT und NOVE-IT in der Bundesverwaltung, die Kosten- und Effizienzeffekte von NOVE-IT sowie die Fallstudien thematisieren. Diese Untergliederung des Ergebniskapitels orientiert sich an der angewandten Methodik und dem Vorgehen bei der Datenerhebung. Dies hat den Vorteil, dass die Ergebnisdarstellung den Kontext der Datenerhebung widerspiegelt und damit den Interpretationszusammenhang, welcher bei der Auswertung qualitativer Daten von Bedeutung ist, transparent strukturiert. Als Konsequenz führt dies in der Berichterstattung dazu, dass verschiedene Evaluanda über das Kapitel hinweg aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. So werden die Evaluanda Führungsmittel, Flexibilität, Qualität, Nachhaltigkeit und Nebenwirkungen im ersten Unterkapitel pro Rollenträger dargelegt; das Evaluandum Zufriedenheit wird im zweiten Unterkapitel diskutiert; Kosten- und Effizienzeffekte im dritten. Das vierte Unterkapitel, interne und externe Fallstudien, spannt wiederum den Bogen über alle Evaluanda hinweg und thematisiert übergreifende Zusammenhänge und Interdependenzen.

4.1 Auswirkungen auf Rollenträger

NOVE-IT wirkt in einem Dreieck zwischen Departementen, Ämtern (LB) und Leistungserbringern (LE). Eine zentrale Frage dieser Evaluation lautet daher, welche Auswirkungen NOVE-IT auf diese zentralen Rollenträger hat und wie insbesondere die Zielerreichung von Departementen, LE und LB beurteilt wird.

Zur Beantwortung dieser Frage wurden NOVE-IT-Dokumente konsultiert und Gespräche mit allen UV der Departemente und der Bundeskanzlei geführt, sowie mit zwei Ressourcenverantwortlichen der Departemente, dem Programmdelegierten des ISB und mit acht Personen bei den sieben LE. Ferner wurden Vertreter der LB-Organisationen von 17 Ämtern interviewt.

Die Ergebnisse werden nach Rollenträgern geordnet präsentiert. Wir stellen nacheinander die Ergebnisse auf Stufe Departemente, Ämter und LE vor. Bei allen drei Akteursgruppen gehen wir auf die gleichen Themen ein. Es sind dies die Zielsetzungen von NOVE-IT, also IKT als Mittel der Führung, Veränderung der Flexibilität, Veränderung der IT-Qualität, Nachhaltigkeit der Einführung von NOVE-IT sowie Nebenwirkungen der neuen Informatikstrategie. Das Thema Effizienz streifen wir hier nur am Rande, da wir in Kapitel 4.3 detailliert auf die Kosteneffekte und damit auch die Effizienz eingehen.

4.1.1 Auswirkungen von NOVE-IT auf Stufe der Departemente

Zur Evaluation der Zielerreichung auf Ebene der Departemente stützen sich die Evaluatoren auf neun Interviews mit elf Personen. Befragt wurden die UV der Departemente und der Bundeskanzlei, zwei Ressourcenverantwortliche der Departemente sowie der Programmdelegierte des ISB. Zudem wurden die relevanten, verfügbaren NOVE-IT-Dokumente konsultiert. Wir präsentieren im Folgenden die Ergebnisse zu den verschiedenen Evaluanda und im Anschluss daran die Diskussion.

4.1.1.1 Zielerreichung von NOVE-IT

Die Evaluation hat alle UV nach den wichtigsten Zielen von NOVE-IT gefragt. Es zeigte sich, dass kaum jemand die offiziellen Ziele von NOVE-IT spontan nennen konnte, nach Vorlegen einer entsprechenden Liste die Ziele jedoch jeweils als solche wiedererkannt wurden. Die Schwerpunkte und die Bedeutung der einzelnen Ziele werden jedoch stark unterschiedlich bewertet. Für uns stellt dieser Umstand ein erstes Resultat dar: Offenbar besteht heute auf einer sehr allgemeinen Ebene Einigkeit über die Ziele von NOVE-IT. Im einzelnen sind die Ziele aber nicht internalisiert und die

Schwerpunkte werden unterschiedlich gesetzt. Gesamthaft gesehen gilt aus Sicht der UV in etwa die folgende Zielhierarchie (in der Reihenfolge der Bedeutung):

- Effizienzsteigerung (wobei damit nicht nur Reduktion der Aufwendungen, sondern auch die Umverteilung von Mitteln impliziert wird)
- Kostentransparenz (die Einführung der KLR wird mehrfach als wichtigstes Ziel genannt)
- Entflechtung von LE/LB und Reduktion auf einen internen LE pro Departement
- Harmonisierung und Standardisierung
- Prozesseinführung bzw. prozessorientiertes Arbeiten
- Qualitätssteigerung und Flexibilitätssteigerung (diese beiden Ziele weisen die geringste Priorität auf)

Spezifische Zielvorgaben für die Departemente sind nur in geringem Masse vorhanden. Laut Aussage eines UV setzte sich ein Departement explizit und primär das interne Ziel, die Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs in der Folge von NOVE-IT zu sichern. Dies sollte natürlich eigentlich nicht als wesentliches Ziel der Reform gelten.

Wurden die offiziellen Ziele von NOVE-IT aus Sicht der Gesprächspartner insgesamt erreicht? Die Antworten auf diese Frage sind als subjektive Einschätzungen zu interpretieren. Die Auswertung der Interviews ergab folgendes Bild:

- Für drei UV wurden die Ziele mehrheitlich erreicht, auch wenn der Nutzen sich im einzelnen schwer nachweisen lasse. Die vorhandenen Strukturen und Prozesse bildeten aber eine gute Grundlage zur Weiterentwicklung der IKT-Strategie.
- Aus Sicht von zwei UV wird eine gute Zielerreichung primär durch das Fehlen der KLR verhindert. Immerhin wird auch von dieser Seite NOVE-IT eine teilweise Zielerreichung zugute gehalten. Namentlich bei der Effizienz und der Qualität seien deutliche Fortschritte erzielt worden.
- Am stärksten in Frage gestellt werden insgesamt die Einspareffekte. Diese liessen sich heute nicht objektiv beurteilen, so die Befragten.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass die Zielsetzungen von NOVE-IT durchaus unterschiedlich interpretiert werden. Eine gemeinsame, vollständig homogene Zielsetzung ist bisher noch nicht internalisiert worden. Die Erreichung der Ziele wird sehr differenziert beurteilt, die Noten sind „genügend“ bis „gut“. Im folgenden Abschnitt führen wir detaillierter aus, wie diese bezüglich der einzelnen Instrumente aussehen.

4.1.1.2 IKT als Mittel der Führung und Führungsinstrumente

Mit NOVE-IT wurden verschiedene Führungsinstrumente eingeführt. Zu nennen sind insbesondere eine neue Budgetierung auf Basis einer KLR, eine strategische Informatikplanung (SIP), ein IT-Portfoliomanagement (ITP), das Projektführungsinstrument HERMES sowie die Service-Level Agreements (SLA). Wie werden diese IKT-Führungsinstrumente in den Departementen angewendet? Wie werden sie beurteilt? Wir stellen zunächst eine summarische Beurteilung auf Grund der Auswertung der Interviews vor und gehen anschliessend auf die einzelnen Instrumente im Detail ein.

Einsatz der Steuerungsinstrumente im allgemeinen

Insgesamt meinen die Interviewpartner, dass die Steuerung der IKT auf richtigem bis gutem Weg ist. Der IKT-Einsatz werde mitunter recht gut von den verantwortlichen Linienstellen bestimmt. Die

notwendigen Gremien zur Führung seien bestimmt, wenn auch noch nicht alle Rollenträger den Wechsel verinnerlicht hätten. So meinte eine befragte Person: „Die Verantwortlichen in den Departementen haben den Wechsel von IKT-Operations zu IKT-Management noch nicht vollständig vollzogen.“ Die Anwendung der oben aufgeführten NOVE-IT-Instrumente ist zumindest überall aufgeleistet, teilweise erfolgt die Anwendung in einer „Light-Ausführung“ (Vereinfachung der Instrumente). Insgesamt wird die Anwendung als noch ungenügend betrachtet. Besonders die Verzögerungen bei der Einführung der KLR und der zweckmässigen Verknüpfung des Controlling-Instrumentariums seien dafür verantwortlich. Dadurch sei die Steuerung der IKT durch die Linie als weniger wichtig eingestuft worden und konnte somit weniger schnell Fuss fassen. Ein Verantwortlicher meinte: „IT ist noch nicht total Chefsache.“

Es herrscht jedoch Einigkeit unter den Interviewten, dass Fragen zu LE-Wahl und Out-Sourcing auf Departementsebene angegangen und nicht den Ämtern überlassen werden sollten. Ein explizites Commitment für den eigenen LE sei nötig, da einige Ämter zum Absprung neigten. Vor allem Ämter mit politischer Macht und umfangreichen Mitteln seien versucht, eigene IT-Abteilungen aufzubauen (Schatteninformatik). Ein Departement wirkt dem entgegen, indem gewissermassen als Disziplinar-massnahme Austrittsgelder mit den Ämtern vereinbart werden, so dass die Ämter an den LE gebunden bleiben.

KLR/LV als finanzielles Führungsinstrument

Unsere Interviews haben folgendes gezeigt: Die volle Ressourcenkontrolle ist noch nicht erreicht. Gleichwohl werden Kostentransparenz und LV als zentral für die Steuerung der IKT gesehen. Verantwortlich für diesen Umstand sind die Rückstände bei der Einführung der KLR. Diese stellt aber eine notwendige Voraussetzung für die LV dar. Gleichzeitig wird häufig die Forderung laut, die angestrebte KLR dürfe keinesfalls zu komplex ausfallen.

Die Departemente haben unterschiedlich auf das Fehlen der KLR reagiert. Mehrere Departemente haben eine behelfsmässige KLR/LV eingeführt. Das EJPD braucht eine solche KLR beispielsweise, weil es andere LB (Kantone, Gemeinden) einbeziehen muss. Produkte werden hier Ende 2004 erstmalig kalkuliert und diese Berechnungen dann als Basis für die SLA benutzt. Im VBS wurde mit SAP eine eigene KLR-Version eingeführt, weil man FLAG-Amt werden wollte. Als KLR-Pilot und „spargewohntes“ Departement sieht sich das VBS im Ausweisen von Kosten als transparent. Das UVEK hat in der IKT eine KLR im Kleinen eingeführt, v. a. mit dem Element der Leistungserfassung. Im EVD hat man Kostenstellenstrukturen und Produktgruppen definiert und ab 2004 mit der innerbetrieblichen LV eine Vollkostenrechnung (Ist-Rechnung) eingeführt.

Obwohl die KLR nicht umgesetzt ist, schätzen die Interviewpartner die Transparenz der IKT-Budgets heute als viel höher ein, als dies vor fünf Jahren der Fall war. Die Budgets seien zwar noch nicht völlig transparent, vor allem bei Querschnittsleistungen sei dies nicht der Fall. Immerhin wird heute laut einem UV nur noch ein kleiner IKT-Anteil über Projekte abgerechnet. Auch stehe die Schweiz bei der Kenntnis der IKT-Gesamtkosten (Kostentransparenz) international im oberen Viertel – in vielen Ländern Europas kenne man nicht einmal die Gesamtkosten.

Welches sind nach Ansicht der UV die Gründe für die Verzögerung bei der Einführung der KLR/LV?

- Einerseits sind dafür Mängel in der Projektleitung verantwortlich. Dazu gehört, dass interne und externe Finanzverständige zu spät in das KLR-Projekt einbezogen worden sind.
- Andererseits sind auch die Rollenträger, allen voran die LE, mitverantwortlich für die Verzögerung. Das Bewusstsein der LE für die Bedeutung der KLR und LV sei erst spät gewachsen. Dem Widerstand der LE gegen die KLR sei vom IRB zu stark nachgegeben worden. Der Widerstand richte sich teilweise noch gegen die Transparenz und damit gegen einheitliche Produktkataloge und Service-Levels bei Querschnittsleistungen. Laut den Gesprächspartnern befürchten einige LE bei grosser Transparenz Nachteile gegenüber der Konkurrenz und wollen Ausgliederungen verhindern (ohne Transparenz gäbe es nach dieser Logik keine Ausgliederungen).

Insgesamt steht für die Departemente die Bedeutung der neuen Budgetprozesse auf Basis einer KLR ausser Frage. Die dazu notwendigen Instrumente liegen noch nicht vor, weshalb verschiedentlich mit Hilfslösungen operiert wird. Insgesamt muss der Trend in Richtung mehr Kosten- und Leistungstransparenz aus Sicht der Departemente weiter vorangetrieben werden, auch wenn die dazu notwendigen Instrumente nicht zu komplex ausfallen dürfen.

Informatikcontrolling

Das Instrument des ICO soll das Informatikcontrolling auf den drei Ebenen Bundesamt, Departement und Bund regeln und die LB beim IKT-Management unterstützen. Die Implementierung aus Sicht der Departemente lässt sich wie folgt beschreiben: Im VBS wurde das ICO Ende der 90er-Jahre eingeführt und seither optimiert, wobei NOVE-IT laut dem Interviewten wenig Einfluss beigemessen wird. In anderen Departementen ist die Einführung der ICO mit teilweise abgespeckten Varianten erfolgt. Das komplexe ICO DOMINO ist hierfür ein Beispiel: Es wird nach Aussagen der Interviewpartner meist durch eine einfachere Excel-Version ersetzt, da es sich als untauglich erwiesen habe.

Der Druck zur Anwendung eines ICO in den Ämtern wird durch die Departemente mitunter dadurch erhöht, dass die Departemente kein Geld für Projekte bewilligen, wenn Projektbudgets nicht in ICO ausgewiesen werden. In drei Departementen gilt eine solche Regelung. Das EDA etwa verlangt die ICO-Verknüpfung mit Portfolio-Management, das EVD koppelt Portfolio und Budget seit 2003.

Welches sind die Gründe, die zu den Einführungsproblemen geführt haben?

- Die Einführung des ICO wurde dadurch erschwert, dass die ursprüngliche Version aus einer „perfekten Zeit“ stammt, übermässig komplex, aufwändig und ein eigentlicher „Rolls Royce“ war. Die Befragten sind sich in diesem Punkt vollständig einig. Man hätte beim IKT-Controlling mit wenigen Parametern beginnen sollen – mit dem, was der IRB und Bund im Kern wollen – um dann darauf schrittweise aufzubauen.
- Das ICO wird wegen seiner Komplexität auf Departementsebene noch nicht überall angewandt bzw. konsolidiert, folglich auch nicht auf Bundesebene. Ausserdem ist die Anwendung wenig einheitlich. Auch wenn die Kennzahlen definiert sind, wird das Controlling noch zu wenig als Steuerungsinstrument genutzt, tendenziell noch zu stark als Kontrollinstrument gesehen und mit „Papierkrieg“ gleichgesetzt. Dies erschwert aus Sicht der UV die Verankerung bei den LB. Die Unterschiede im IT-Controlling sind zwischen den LB innerhalb der Departemente gross.
- Etwas eingeschränkt wird die angeführte Kritik durch Hinweise von Interviewpartnern, dass der Aufwand und die Komplexität des ICO häufig auch (absichtlich) übertrieben wird, mitunter weil man sich vor Transparenz schützen will.

Insgesamt gehen die Evaluatoren davon aus, dass das ICO noch mit Startschwierigkeiten kämpft. Das anfänglich vorgesehene Instrument war übermässig komplex und schwer zu handhaben. Ähnlich wie bei der KLR wird als Reaktion auf die Anfangsschwierigkeiten mit vereinfachten Verfahren gearbeitet.

Strategische Informatik-Planung

Die SIP zielt darauf ab, die Informatik auf die Unterstützung der Aufgaben der Departemente und der Ämter auszurichten. Sie wird dementsprechend bei Projekten in den Departementen angewendet. Die SIP formuliert die IKT-Strategie mit einem Planungshorizont von drei bis vier Jahren und wird alle ein bis zwei Jahre angepasst. Fast alle Departemente haben mit NOVE-IT-Geldern eine SIP eingeführt beziehungsweise weiterentwickelt. Das EDI tat dies teilweise auch in den Ämtern. Auf Departementsebene eingeführt wurde die SIP auch im EJPD und EFD. Im VBS wird sie schon seit den 90er-Jahren angewendet. Im EDA wurde 2003 eine schlanke Version „SIP light“ eingeführt. Im EVD ist eine schlanke Version für 2004 geplant.

Wie wird das Instrument in seiner Anwendung beurteilt?

- Die SIP wird von der Mehrheit der Interviewpartner als ein gutes und nützliches Werkzeug mit guter Methodik bezeichnet. Eine Planung, auf die man sich berufen kann, wird in Zeiten des Finanzdrucks und damit einher gehender Interessenskonflikte als nützlich betrachtet.
- Die SIP hat bei den Ämtern den Strategiewechsel im Sinne eines Change Managements auf der psychologischen Ebene erleichtert.
- Weniger positiv fällt die Beurteilung bei kleineren Departementen aus. Obwohl eine Planung notwendig ist, bietet die heutige SIP diesen nur einen geringen Nutzen. Aus Sicht der Departemente gilt Ähnliches in Bezug auf die Ämter. Am vorteilhaftesten wird die SIP für FLAG-Ämter betrachtet. Für ein kleineres Amt ist eine SIP hingegen nicht geeignet.

Die bereits bei der KLR und dem Controlling beobachtete Tendenz setzt sich mit Nuancen auch beim SIP fort. Im Grundsatz wird die Notwendigkeit einer Planung nicht bestritten. In der Praxis werden die von NOVE-IT entwickelten Instrumente teilweise vereinfacht, teilweise werden sie noch nicht bzw. erst beschränkt angewendet.

IT-Portfoliomanagement

Die Beurteilung des ITP fiel recht knapp aus. Obwohl ITP von mehreren Interviewten als durchaus nützliches Instrument für die Budgetierung und Priorisierung der IKT-Investitionen angesehen wird, funktioniert es in der Praxis – in den Worten eines Interviewten – eher „recht und schlecht“. Man sehe dies daran, dass zu viele Projekte (mitunter über 50 Prozent) binnen eines Jahres verschwinden oder neu erscheinen, was als fragwürdig angesehen werden muss.

Die mangelhafte Verknüpfung mit anderen Planungs- und Controlling-Instrumenten wird in der folgenden Frage eines UV deutlich: Soll das System durchgängig verknüpft oder eher ein lockerer Verbund zwischen strategischer IT und effektiver Leistungserbringung sein? Der UV konstatiert als Antwort auf die Frage, das ITP solle lieber nicht zu stark verzahnt werden. Insgesamt lassen die Interviews den Schluss zu, dass dem ITP heute eine geringe Bedeutung zukommt.

Prozesse

In der Umsetzung der Projektführung wurden laut den Interviewten klare Fortschritte erzielt. Bei den Fachanwendungen, betonen einige Interviewte, wird inzwischen auch der LE frühzeitig genug einbezogen, was zu einer Verbesserung bei der Lösungssuche führt. Die Projektführungsmethode HERMES wurde inzwischen verbessert und wird vermehrt angewendet, wenn auch nicht flächendeckend. HERMES gilt mittlerweile als recht vorbildliches Instrument. Es hat zudem den Vorteil, dass es auch in den Kantonen, Gemeinden sowie privaten Unternehmen Verwendung findet. Kritik wird daran geäußert, dass das Projektführungs- und Controllinginstrumentarium bei kleineren Projekten über das Ziel hinausschiesse und zu aufwändig sei, gerade für kleinere Problemstellungen (etwa neue Arbeitsplätze). Es müsse möglich sein, den Aufwand für die Projektabwicklung und das Controlling flexibel zu handhaben.

Insgesamt werden die Fortschritte bei der Projektführung durchaus positiv beurteilt. Wie beim Controlling und der KLR gibt es einige Kritik an der Komplexität des Instruments, vor allem bei der Abwicklung von kleinen Projekten.

Service-Level Agreements

SLA werden in unterschiedlichem Mass genutzt. Ihre Anwendung ist jedoch zum Normalfall geworden. Das VBS hat überall SLA eingeführt, diese werden zwischen LE und LB ausgehandelt, wenn auch bisher noch ohne Budgetteil. In den SLA im EJPD sind die Preise ebenfalls ausgeklammert. Das UVEK hat mit dem BIT 2003 detaillierte SLA ausgehandelt. Typischerweise werden einheitliche Produktkataloge entwickelt, um eine Grundeinigkeit bezüglich der Produkte zu erreichen. Im EDI etwa wurde ein departementales Standard-SLA mit Grundleistungen entwickelt, das von den LB je nach Bedarf angepasst wird. Man hat die SLA im EDI jedoch eingefroren, da man auf KLR warten will. Im EDA werden die SLA jährlich ausgehandelt und angepasst. Es gibt im EDA 9 SLA-Typen: Jedes Amt wählt die eigene Kombination, zwischen 2 und 5 SLA pro Amt (z. B. für die

Büroautomation, den Serverbetrieb, für Fachanwendungen und Spezialfälle wie die Übermittlung im Zusammenhang mit Satelliten). Im EDA werden Preise auf Basis der Kosten der Vorjahre festgehalten. Als Vorläufer der KLR werden ab 2003 Pro-Forma-Rechnungen für SLA-Basisleistungen in der Büroautomation geführt. Es können jedoch nur Kosten verrechnet werden, nicht die Leistungen, obwohl Kosten und Leistungen in den SLA festgehalten werden. Ein anderes Departement führt ein SLA pro Amt mit Anwendungsleistungen nach festgelegten Kategorien. Verrechnungskriterien sind u. a. die Anzahl der Transaktionen und die Reaktionszeit. Das BIT arbeitet vorerst mit wenigen SLA. Meist werden diese auf der Basis von Standardlevels ausgehandelt.

Mit dem internen LE des EVD (nur Fachanwendungen) werden noch keine SLA ausgehandelt, man macht indes Betriebsvereinbarungen als Vorbereitung auf die SLA. Für eigentliche SLA sind die notwendigen Voraussetzungen noch nicht gegeben, zudem sind diese bei Fachanwendungen ohnehin schwieriger auszuhandeln. Mit dem externen LE IBM hat das EVD für die Büroautomation hingegen einen detaillierten Indikatorenkatalog im SLA festgehalten, mit Messlatten, Tracking-System etc., um das SLA überprüfen zu können. Im Unterschied zu den SLA mit internen LE gelten hier Pönalien (Strafen) für IBM bei Nichteinhalten der Standards. Der SLA gilt nach einer Übergangsphase von vier Monaten nach Vertragsabschluss (also ab Juni 2004).

Welches Urteil geben die Departemente über die SLA ab?

- Grundsätzlich werden die SLA von den Gesprächspartnern als wichtiges Instrument beurteilt. Die Trennung zwischen LE und LB wird nicht in Frage gestellt (vgl. auch 4.1.1.3). Entsprechend wird die Einführung eines entsprechenden Instruments begrüsst.
- Die Gesprächspartner meinen übereinstimmend, dass erst die KLR und LV den SLA die nötige Schlagkraft und Transparenz bringen werden. Heute müsse der UV als CIO bei der Aushandlung mitunter als Schiedsrichter fungieren, wenn es um die Frage geht, wie berechnet und belastet werden soll. Zudem sei die Kontrolle der SLA noch schwierig, da die Werkzeuge fehlen, so dass es noch nicht sinnvoll sei, Kontrollelemente in die SLA zu schreiben.
- In diesem Zusammenhang wird mitunter auch bemängelt, dass bei Nichteinhaltung der SLA keine Sanktionen ergriffen werden können.
- Ein wichtiger Grund für die nur teilweise Umsetzung der SLA sehen einige Interviewte im fehlenden Vertrauen zwischen LE und LB. Verträgen mit internen LE wird offenbar mit bedeutend mehr Misstrauen begegnet als solchen mit externen Vertragspartnern. Ausserdem, so die Interviewten, sind die LE mitunter nur zögerlich für Vereinbarungen zu gewinnen; sie lassen sich nur ungern festlegen.

Gesamthafte Beurteilung der Instrumente von NOVE-IT

Bei der Beurteilung der besprochenen Instrumente durch die Departemente fällt ein Trend auf: Grundsätzlich werden die Instrumente begrüsst. Einigen wird aber ein deutlich höherer Stellenwert zuerkannt (KLR, SLA) als anderen, die nach Ansicht der Befragten eine weit geringere Rolle spielen (ITP). Die Umsetzung ist in den meisten Fällen mit teilweise grossen Problemen behaftet. Insbesondere die Verzögerungen bei der KLR führen zu Nachfolgeeffekten bei der Einführung weiterer Instrumente (SLA, ICO). Allen Instrumenten ist offenbar gemeinsam, dass sie von den Departementen in der Tendenz als übermässig komplex, aufwändig und unflexibel betrachtet werden. So erklärt sich auch, weshalb vielfach auf einfache abgespeckte Versionen ausgewichen wurde.

4.1.1.3 Entflechtung von LE und LB

Die Entflechtung von LB und LE ist ein unabdingbarer Bestandteil des Ziels IKT als Mittel der Führung. Die Entflechtung wird von den Interviewten als Bedingung für den Aufbau einer professionellen IKT betrachtet. Die Entflechtung wird denn auch von den Interviewten begrüsst, befindet sich überall in der Umsetzung oder ist teilweise schon vollzogen worden. Einige Departemente haben Ausnahmen zugelassen, indem entweder ein separater LE erlaubt und/oder die Trennung LE/LB nicht

gefordert wird. Beispiele dafür finden sich bei der Meteoschweiz (EDI), dem Bundesamt für Metrologie metas (EJPD) und den Landwirtschaftlichen Forschungsanstalten des Bundesamtes für Landwirtschaft sowie der Arbeitslosenversicherung (EVD). Ausserdem hat das EVD einen internen und einen externen LE. Da sich die heutige Situation von Departement zu Departement stark unterschiedlich präsentiert, sollen hier einige Beispiele im Detail beschrieben werden:

- Im VBS wurden die LE der fünf VBS-Gruppen zusammengelegt und die Entflechtung von LE/LB parallel zur Reorganisation im Departement in Rahmen der Armee reform '95 umgesetzt. Dieser Prozess war schwierig und aufwändig. Es gibt noch einige ungetrennte Aufgaben und damit auch mehr als einen internen LE: Die Armeefinformatik wurde nicht integriert.
- Im UVEK wurde die Trennung per 1.4.2000 vollzogen; das Departement wechselte später vom internen LE zum BIT (per Vereinbarungen vom 14.5.2003), nachdem der interne LE auf 1.1.2000 zur Informatik Services UVEK als zentralen Stelle geworden war. Die erste Lösung mit einem internen LE im Departement war offenbar nicht erfolgreich (Führungsprobleme, Kostensteigerungen, Unzufriedenheit mit den Leistungen), was eine Auslagerung an das BIT auslöste. Dabei wurden 36 der 41 Leute vom BIT übernommen, 5 Stellen sollen innerhalb von 2 Jahren aufgelöst werden.
- Das EVD hat einen internen und einen externen LE: Im EVD wurde die Büroautomation per 1. Februar 2004 an IBM ausgelagert. Dies heisst für die LB Zwangskonsum bei IBM im Bereich der Grundversorgung. Diese wird vom Departement bezahlt (Hardware wie PC, Drucker, Mobile Computing, Internet, HelpDesk, Hintergrundsysteme). Die Zusatzleistungen kaufen die Integrationsmanager der LB direkt bei IBM ein. Das Vertragsverhältnis mit IBM ist mit Konventionalstrafen durchsetzbar. Dies sieht das EVD als Vorteil – mit verwaltungsinernen LE ist das nicht möglich, für IBM hingegen der Normalfall. Der interne LE im EVD ist für alle Ämter verbindlich. Die Projektleitung für Fachanwendungen ist jeweils bei den LB angesiedelt. Die Schnittstellenproblematik wird dadurch gelöst, dass die LE-Spezialisten von Anfang an in die Projekte einbezogen werden.

Der Prozess bei der Trennung zwischen LB und LE verlief keineswegs harmonisch. Verschiedene Probleme traten auf und konnten bisher nur teilweise beseitigt werden. Die wichtigsten Aspekte lassen sich wie folgt zusammenfassen.

- *Definition der Schnittstelle zwischen den Fachbereichen und den IKT-Spezialisten der LE:* Die früheren informellen Beziehungsnetze innerhalb der Ämter mussten durch formale Strukturen ersetzt werden. Heute müssen die externen LE-Spezialisten frühzeitig in die Projekte einbezogen werden, was früher bei informellen Beziehungen einfacher war. Im EJPD gibt es in Bereichen mit Innovationsbedarf deshalb fachliche und technische Anwendungsexperten. Besonders bei Fachanwendungen sind die Schnittstellen auch heute noch schwierig zu definieren.
- *Rollenverständnis:* Das Verhältnis zwischen Kunde und Dienstleister liess bzw. lässt sich nicht einfach herstellen. Der neue Umgang zwischen LE und LB muss(te) gelernt werden. Die Trennung ist noch nicht in allen Köpfen vollzogen. Die Entflechtung wurde aus Sicht der Departemente bei den LB oft als Kontrollverlust empfunden, was sich in erhöhten Anforderungen gegenüber den LE niederschlägt. Mehrfach wurde betont, ein Generationswechsel sei nötig: Die Betroffenen selber können sich nur schwer von ihren alten Rollen lösen und sich auf die formalisierte Zusammenarbeit einlassen. Besonders schwierig scheint dies für das BIT zu sein, aber auch das EDA aufgrund der hohen Rotationsrate seiner Mitarbeiter entsprechende Schwierigkeiten.
- *Vertrauensproblem zwischen LB und LE:* Der Übergang von informellen zu formalen Regelungen im IKT-Bereich führt zu einem Vertrauensschwund bei den externen LE. Dies erschwert die reibungslose Arbeitsteilung und die Aushandlung der SLA. Die LB sehen mitunter nur den Personalverlust und betrachten sich als Verlierer der Reform, so die befragten UV. Besonders stark kristallisierte sich dieser Vertrauensverlust im Verhältnis der LB zum BIT.

Die LB sehen sich offenbar teilweise als zu abhängig vom BIT und empfinden dies als Fremdsteuerung.

- *Dauerhaftigkeit informeller Kontakte:* Bestimmte informelle Beziehungen zwischen LE und LB bleiben bestehen und werden punktuell zu einem Problem: Die Personen kennen sich von früher und suchen entsprechend bei Bekannten Hilfe, statt sich an die formalen Spielregeln zu halten. Dadurch entstehen zusätzliche Kosten.
- *Fehlen der KLR erschwert Trennung:* Das (teilweise) Fehlen der KLR und LV erschwert die Trennung in LE und LB. In den Worten eines Interviewten: „Solange man nicht zahlt, ist die Tendenz, sich um das ‚Wie‘ zu kümmern, noch grösser.“ Mit anderen Worten, solange die KLR nicht die wahren Kosten aufzeigt und im Rahmen der SLA keine effektiven Beträge fließen, ist die Trennung in LE und LB schwierig zu vollziehen. Auch Probleme im Bereich der Investitionsbudgets werden angeführt. Die IT-Budgets werden erst mit der KLR ab 2007 dezentralisiert. Eine Folge davon ist der Umstand, dass Projekt- und Betriebsbudgets mal auf den LE, mal auf den LB und manchmal auf beide verteilt werden. Solange aber keine Transparenz über die Verwendung der Gelder beim jeweiligen Partner herrscht, entstehen Konflikte.
- *Angst vor Wettbewerb, Zusammenlegungen oder Ausgliederungen:* Ausgliederungen werden in den Gesprächen nur als beschränkt möglich beurteilt. Am ehesten sei dies bei der Büroautomation, beim SAP-Betrieb, beim Betrieb der Geschäftsverwaltung und bei einfachen Anwendungen möglich. Für diese Bereiche hegen einige die Befürchtung, die internen LE könnten die kritische Masse unterschreiten. Es wird bis 2007 mit Veränderungen gerechnet. Die internen LE hätten auf dem wirklichen Markt „gestutzte Flügel“: weniger Flexibilität in der Personalpolitik, teure, nicht selbst gewählte Gebäude, nicht selbst gewählte Geschäftsfelder. Einige Interviewte konstatieren, dass die Unterschiede zwischen internen LE und privaten Unternehmen zugunsten letzterer überschätzt werden. Denn interne LE hätten als Vorteil keine Mehrwertsteuer, keine Risiko- und Gewinnzuschläge und könnten Mitarbeiter bis zu einem gewissen Grad „verschieben“, wenn auch langsamer und weniger flexibel als private Unternehmen. Aus Sicht einiger Interviewter brauchen verschiedene interne LE keine Angst vor dem Wettbewerb bei Fachanwendungen zu haben: Personenbezogene Anwendungen (Polizei etc.) können ebensowenig ausgelagert werden wie militärische Fachanwendungen oder solche der Steuerverwaltung. Hier wäre ein interner LE immer gerechtfertigt, wenn der Gesamtaufwand beim LB betrachtet werde.

Wie wird auf dem Hintergrund der geschilderten Situation und der beobachteten Probleme die Entflechtung aus Sicht der Departemente beurteilt?

- Grundsätzlich wird die Trennung von allen Befragten nicht in Frage gestellt. Die Trennung bewährt sich langsam, auch wenn sie noch nicht überall als befriedigend betrachtet wird. Mitunter müssen die Departemente in den Beziehungen zwischen LB und LE Brückenbauer und Moderator spielen.
- Die Entflechtung ist noch nicht überall abgeschlossen. Ausnahmen und Lücken werden von den Interviewten aber nicht als Gefährdung der Zielerreichung in diesem Bereich eingeschätzt. Ausserdem werde die Akzeptanz der Rollentrennung durch Fortschritte bei deren Umsetzung gefördert: Die Vorteile der Transparenz bezüglich Anforderungen und Leistungen seien zunehmend klargeworden.
- Eher schwierig gestaltet sich die Umstellung in den Departementen mit sehr unterschiedlichen Ämterkulturen (z. B. EDI) oder bei Departementen mit sehr grossen Ämtern (z. B. EFD).
- Die Interviewten befürworten eine weitere Entflechtung und auch eine Überwachung derselben.

Insgesamt lassen die Schilderungen den Schluss zu, dass die Trennung zwischen LE und LB gut angelaufen ist und gemäss den UV auf Departementsebene eine Umkehr nicht gewünscht wird.

Bestimmte Probleme könnten sich als Übergangsprobleme erweisen, welche mit der Zeit verschwinden, wenn die KLR greift oder mit zunehmender Dauer die formale Zusammenarbeit die informelle ersetzt. Als gravierender muss der Mangel an gegenseitigem Vertrauen angesehen werden sowie das fehlende Rollenverständnis. Wenn sich diesbezüglich nichts ändert, besteht die Gefahr, dass diese subjektiven Aspekte die Umsetzung der formalen Trennung massgeblich beeinträchtigen.

4.1.1.4 Veränderung der Flexibilität

Die Flexibilitätssteigerung zielt darauf ab, dass die IKT sich rasch an neue Anforderungen und an ein wechselndes Umfeld in den Bereichen Geschäftsprozesse, Organisation und Technologie anpasst. Das Ziel Flexibilitätssteigerung ist nicht einfach zu bewerten. Gesicherte Aussagen erachten die Interviewpartner als unrealistisch, da es weder Basismesswerte noch genügend lange Erfahrungswerte gibt. Das Ziel gibt auch zu Missverständnissen Anlass. Es wird von den Gesprächspartnern nur in Ausnahmen als ein eigenständiges Ziel und deshalb spontan eher als ein Widerspruch zu NOVE-IT wahrgenommen. Einige Gesprächspartner tendieren dazu, Flexibilität zuerst auf den Gegensatz „informell und klein und deshalb flexibel“ (früher) und „formalisiert, zentralisiert, grösser und deshalb unflexibel“ (heute) zu reduzieren. Deshalb tendieren diese UV dazu, die Flexibilität auf die Konsequenzen der von NOVE-IT geschaffenen Strukturen im Support-Bereich zu reduzieren. Da die Prozesse samt der Entflechtung von LE und LB eine erhöhte Formalisierung und Zentralisierung mit sich gebracht haben, heisst es dann für den Support-Bereich: Die informellen Strukturen von früher sind weggefallen; mit den wenigen dezentral in den Ämtern anwesenden IT-Leuten war man früher flexibler. Da die Unterstützung früher näher beim LB war, wird sie im Nachhinein subjektiv häufig als besser eingeschätzt.

Wenn die Interviewpartner nach der Flexibilität in der Anpassung der IKT an die Bedürfnisse der LB befragt werden, geben sie ihr weit bessere Noten. Die Beurteilung im Zusammenhang mit der Nennung von konkreten Dimensionen oder Kriterien der Flexibilität fällt den Interviewpartnern jedoch schwer. Die Bewertung der Reaktion auf neue Bedürfnisse des LB fällt entsprechend uneinheitlich und etwas anekdotisch aus. Wenn die Evaluatoren trotz dieser Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Flexibilität eine Übersicht über die Beurteilungen geben sollen, lassen sich positive und negative Aspekte wie folgt zusammenfassen. Positiv werden folgende Aspekte auf Stufe der Departemente herausgestrichen:

- Die Bewertung der Flexibilität bei Standardaufträgen (etwa die Beschaffung der Hardware für neue Arbeitsplätze) fällt am einheitlichsten aus. Diese seien in der Abwicklung gut und flexibel.
- NOVE-IT hat Ordnung in die Abläufe gebracht und in diesem Sinne auch ein „Zuviel an Flexibilität“ vermieden: Flexibilität bedeutet immer auch höhere Kosten, die sich nur bei ausgewiesenem Nutzen rechnen. Angesprochen ist hier beispielsweise das Up-date von bestimmten Produkten.

Die negativen Beurteilungen hinsichtlich der Flexibilität lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Als zu gering wird die Flexibilität bei Kleinprojekten beurteilt: Mit den eher „schwerfälligen NOVE-IT-Abläufen“ sei die Durchführung von kleinen Projekten erschwert und/oder langsamer als früher. Dies hänge damit zusammen, dass die formalisierten Prozessabläufe bei kleinen Projekten mehr ins Gewicht fallen.
- Eine andere Kritik richtet sich an die Kapazitätsgrenzen der LE, wobei meist ausdrücklich auf die (früheren und künftigen) Budgetkürzungen bei den LE (nicht im Zusammenhang mit NOVE-IT) hingewiesen wird. Die Flexibilität werde sich notgedrungen verringern, wenn die LE mit gekürztem Budget operieren müssen.
- Bei den Entwicklungszeiten für Fachanwendungen fordern einige Interviewte jedoch unmissverständlich eine Beschleunigung sowie eine Flexibilisierung bei den möglichen angebotenen

Lösungen. Kapazitätsengpässe könnten durchaus über den punktuellen Einkauf bei Externen abgefedert werden, was die Grundlast beim LE verkleinern würde.

- Die Interviewten kritisieren die mangelnde Budgetflexibilität mit der rigiden Aufteilung in Sach-, Investitions- und Personalkredite. Schuld daran sei die bisher mangelhafte Umsetzung der KLR. In Zukunft wird hier mehr Spielraum erwartet, insbesondere durch die Umsetzung von FLAG.
- Bezüglich der Anpassung der LE an Spezialanwendungen in Ämtern äussern zwei Departemente Kritik. Die Vorgaben zur Sicherheit würden nicht immer flexibel genug gehandhabt. Dabei würden nicht immer die neuesten Technologien genutzt, sondern rigide die gesetzten Standards eingefordert.

Eine Beurteilung der Flexibilität aus Sicht der Departemente fällt insgesamt differenziert aus. Der schwer fassbare Begriff wird facettenreich definiert. Der Verlust eigener IKT-Abteilungen in den Ämtern und der damit verbundene Verlust der informellen Vernetzung zwischen LB und IKT-Spezialisten führt subjektiv dazu, dass die Flexibilität als geringer eingestuft wird, beziehungsweise höhere Erwartungen vorhanden sind. Trotz der Unschärfe gilt die Flexibilität aus Sicht der Departemente als gut und genügend im Bereich der Standardanwendungen. Bei kleinen Vorhaben oder Spezialwünschen der LB lässt die Flexibilität zu wünschen übrig. Erneut schlägt das Fehlen von bestimmten Instrumenten (hier der KLR) hinsichtlich der Zielerreichung negativ zu Buche.

Angesichts der schwammigen Definition von Flexibilität stellt sich die Frage, ob sie nicht genauer definiert und gemessen werden sollte. Nur zwei Departemente können einem solchen Versuch Positives abgewinnen. Die andern Interviewpartner finden die periodische Evaluation der Flexibilität nicht sinnvoll bzw. erachten diese als grundsätzlich nicht messbar. Es gebe keine zweckmässigen Parameter. Man könne die Flexibilität nicht messen, sondern einzig am Umgang mit neuen Anforderungen illustrieren: Flexibilität bewiese sich etwa dadurch, dass neue Anforderungen mit der IKT zu unterstützen und zu erfüllen sind.

4.1.1.5 Veränderung der Qualität der IKT-Dienstleistungen

Wie bereits bei der Flexibilität stellt sich auch bei der Frage nach der Veränderung der Qualität der IKT-Dienstleistungen in Folge von NOVE-IT ein Definitionsproblem. Die Befragten glauben nicht, dass das Qualitätsziel ausreichend definiert worden ist, um umfassende und gesicherte Aussagen zu den Auswirkungen der Reform machen zu können. Einerseits ist es nicht einfach zu beurteilen, ob Qualitätsverbesserungen der IKT auf die technologische Entwicklung oder auf NOVE-IT zurückzuführen sind. Andererseits hat in den letzten Jahren eine massive Ausweitung der Leistungen stattgefunden: „Es wird heute massiv mehr Leistung geliefert; es werden also "Äpfel mit Birnen verglichen", meint dazu ein Befragter. Zudem haben sich Qualitätsansprüche der Nutzer laut den UV in den letzten vier Jahren massiv erhöht, so dass die heutige Situation vielfach mit strengerem Massstab bewertet wird. Schliesslich sind viele Prozesse und Instrumente noch nicht lange genug im Einsatz, um bereits Aussagen zur Qualität machen zu können. Es fehlt an Basismesswerten und Erfahrungswerten.

Die *objektive Bewertung der Qualität* wird laut den Interviewpartnern ohnehin erst messbar und auswertbar, wenn Qualität definiert, in Indikatoren übersetzt und regelmässig erhoben wird, wie das heute etwa bei den Help-Desk-Ticketssystemen möglich ist. Heute wird also erst ein Ausgangspunkt für zukünftige Bewertungen geschaffen. Die genannten Entwicklungen erschwerten jedoch auch die *subjektive Bewertung der Qualität*, meinen mehrere Gesprächspartner. Verschiedentlich würden NOVE-IT Qualitätsmängel angelastet, die mit der Reform nichts zu tun hätten.

Schliesslich meinen einige Interviewte, dass das Ziel der Qualitätssteigerung von Anfang an schlecht definiert und unklar gewesen sei, gleichsam ein stiefmütterliches Dasein gefristet habe. Ein Gesprächspartner schliesst daraus, dass die (wichtige) Qualitätsdiskussion eigentlich ein gescheiterter Bereich von NOVE-IT sei. Es hätte von Beginn an bei den Funktionen und Dienstleistungen klarer

und vor allem differenzierterer Qualitätsziele bedurft: In welchen Bereichen geht es um Best Practices, wo um Qualitätskontrollen im Sinne von Prävention oder Frühwarnsystemen und wo um Benchmarking?

Trotz der kritischen Beurteilung der Messbarkeit der Qualität lassen sich Einschätzungen zu einzelnen Aspekten der Qualität und den Auswirkungen von NOVE-IT festhalten.

- Die *Zufriedenheit mit der Qualität insgesamt* ist recht hoch. In vier Departementen fällt das Urteil genügend bis gut aus. Ein weiterer UV sieht „eine gewisse Qualitätssteigerung“, weil man mit den SLA mehr Druck machen könne. Ein UV findet, die Qualität sei nicht schlechter als vorher, aber auch nicht besser geworden. Eine Verschlechterung der Qualität infolge von NOVE-IT mochte keiner der Befragten erkennen. Die Qualitätssteigerungen lassen sich an der Standardisierung und der damit einher gehenden Professionalisierung festmachen. So würden viele Indikatoren, wie etwa Problembehandlungszeiten, erst heute gemessen. Damit seien auch die Voraussetzungen zur besseren Durchsetzung der Qualität gegenüber externen Partnern gestiegen.
- Die *Verfügbarkeit* wird ebenfalls als gut bezeichnet, aus Sicht eines UV ist sie sogar gestiegen infolge von NOVE-IT. Auf jeden Fall ist die Verfügbarkeit im subjektiven Urteil der Departemente gleich geblieben, keiner der Befragten glaubt an eine Abnahme infolge der Reform. Das Kriterium der Verfügbarkeit wird von vielen als das wichtigste bezeichnet. Die Komplexität der Systeme ist gestiegen, weshalb es auch heute noch zu Ausfällen kommt (in einem Departement fiel 2003 die Büroautomation für 3 Tage aus). Gegenüber früher sei das Risiko von Ausfällen aber gemindert worden, weil die Unterstützung professioneller ist (z. B. bei Virenattacken 2002) und klare Stellvertreterregelungen gelten. Diese Einschätzung gilt für einen Befragten auch dann noch, wenn die im SLA festgelegten Ziele von 97 Prozent nicht eingehalten werden können.
- Die *Sicherheit* der Systeme hat aus Sicht der Befragten mehrheitlich zugenommen oder ist auf einem guten Stand stabil. Namentlich bei der Datensicherheit im Back-up-Bereich ist heute eindeutig eine professionellere Lösung vorhanden.
- Bei der Beurteilung des *Supports* fallen die Urteile unterschiedlich aus. Insgesamt sei dieser heute besser und professioneller geworden, meinen die meisten. Der Support wird aber auch als „anonymer und formeller, nicht schneller oder besser“ kritisiert. Im Vergleich zu früher gebe es Verbesserungen durch Pikett- und Stellvertreterregelungen.
- Die *Projektabwicklung* ist mit der Durchdringung durch das NOVE-IT-Instrumentarium in der *Projektführung* besser geworden (Bsp. HERMES). Die Übersicht über Projekte ist damit heute besser, die LB hätten für die Führung mehr Wissen und Informationen als früher. Jedoch wird der Zwang zum Gebrauch von Instrumenten für die Projektführungsmethoden bei den LB teilweise noch als Hindernis empfunden.

Den aufgeführten positiven Punkten stehen folgende negative Beurteilungen der Qualitätsveränderung infolge von NOVE-IT gegenüber:

- Am meisten Kritik wird an der *Kundenorientierung* geübt. Diese entwickle sich zwar langsam, müsse aber weiter verbessert werden. Diese Kritik wird nicht nur gegenüber dem BIT geäußert. Die Messung der Kundenzufriedenheit in jährlichen Umfragen wird als positiv gewertet, man verspricht sich davon Verbesserungen.
- Die Hälfte der Departemente kritisiert, dass NOVE-IT die IKT über Jahre hinweg derart durcheinandergewirbelt habe, dass die LE zwei Jahre lang vermindert leistungsfähig gewesen seien oder die Leistung zumindest vorübergehend gestört gewesen sei. Ein Leistungsabfall in dieser Zeit wird klar auf die Reform zurückgeführt. Die konkreten Zusammenhänge sind verschieden: Einmal habe in erster Linie die subjektive Kundenzufriedenheit mit NOVE-IT einen Einbruch erlitten, weil es Informatik auf Abruf nicht mehr gebe. Heute sei die Leistung deutlich besser, aber subjektiv werde es noch nicht so wahrgenommen. Zudem sei ein Personal-

problem schuld am Einbruch: Ein Teil des Qualitätsverlustes gehe auf den Know-How-Verlust durch die Reorganisation zurück. Des weiteren habe NOVE-IT die „weichen“ Faktoren unterschätzt. Die Umwälzungen haben auch zu einem Leistungsabfall geführt, da in der Reorganisation zu wenig Ressourcen geboten wurden: Die Umbruchphase wurde zu wenig abgefedert; Leute hätten für die Reorganisation freigestellt werden müssen („Den Zug führen und den Fahrplan machen kann man nicht gleichzeitig“).

Zusammenfassend ergibt sich ein Bild mit starken Kontrasten: Einerseits ist zumindest im subjektiven Urteil der Departemente eine Reihe von Qualitätskriterien besser geworden oder mindestens gleich geblieben. Andererseits hat die Art und Weise der Durchführung der Reform zu einer subjektiv kritischen oder gar negativen Haltung gegenüber NOVE-IT geführt, vor allem in den Augen der Anwender. Es ist in diesem Kontext unerheblich, ob die Verschlechterung objektiv eingetreten ist: Sie ist handlungsrelevant und hat sich negativ auf das Arbeitsklima ausgewirkt.

Wie bereits bei der Flexibilität, kann die Frage nach der zukünftigen Messung der Qualität der IKT-Leistungen gestellt werden. Dazu liefern die Interviews folgende Ergebnisse:

- Die Wichtigkeit einer Messung und Bewertung der Qualität ist unbestritten. Das gleiche gilt für die Forderung nach griffigen Indikatoren der Qualitätsmessung in den SLA. Verschiedentlich heisst es, dass sich die Qualitätskontrolle nicht nur auf den formalen Ablauf der Prozesse beziehen dürfe. Vielmehr sei eine Qualitätsmessung und Sicherung bezüglich der Wirkung notwendig.
- Der gegenwärtige Aufbau von Kennzahlen zur Steuerung im Cockpit der Departemente wird als nützlich betrachtet. Die Qualitätsbewertung müsse in Zukunft auch bei den LB einen höheren Stellenwert haben. Eine differenziert und möglichst objektiv gemessene Kundenzufriedenheit sei zu erheben.
- Zur Messung der Qualitätsveränderungen könnten Zahl und Umfang der gescheiterten Projekte (bezüglich Kosten- und Termineinhaltung) herangezogen werden: Wenn NOVE-IT erfolgreich ist, müsste sich diese Zahl zunehmend verkleinern.
- Bei der Beurteilung der Qualität dürfe nicht nur der Benutzer ins Zentrum gestellt werden, wichtig sei auch die Sicht aus einer höheren Warte. Das Kriterium dafür müsse breit angesetzt werden und in der Frage münden: Können die Kernaufgaben des Bundes unterbruchsfrei oder unterbruchsarm erfüllt werden? Als Beispiele werden genannt: die Abwicklung der LSVA, die Erhebung und Abwicklung der Mehrwertsteuer, Auszahlung der Arbeitslosengelder, die Abrechnung der Bundessteuer mit den Kantonen, die Abwicklung der Direktzahlungen etc.

4.1.1.6 Nachhaltigkeit

NOVE-IT hat eine Reihe von Instrumenten geschaffen und neue Strukturen eingeführt. Eine nachhaltige Entwicklung würde bedeuten, dass die Instrumente systematisch angewendet und sich die neuen Strukturen und die damit verbundenen Rollenverteilungen im Dreieck Departemente, LE und LB einspielen würden. Die Gesprächspartner finden die Beurteilung der Nachhaltigkeit in dieser Perspektive schwierig. Es lassen sich aber Kriterien formulieren, deren Einhaltung aus Sicht der Departemente eine nachhaltige Entwicklung unterstützen.

- *Die Trennung LE/LB und eine klare Aufgabenteilung:* Die Entflechtung muss erhalten bleiben bzw. weiter entwickelt werden, wo nötig. Dazu sei eine dezidierte Führung der IKT durch die LB notwendig. Der LB müsse jedoch auch über die Mittel verfügen. Zur Gewährleistung der Entflechtung sei die Führung auf Departementsebene weiterhin nötig, damit die LB nicht ausscheren können. Es braucht aus Sicht der meisten UV weiterhin ein wachsames Auge in den Departementen, denn es gibt LB mit Wünschen nach einer Umkehr. Zwei Interviewte sehen allein schon aus Kostengründen keinerlei Gefahr einer Rückgängigmachung der Trennung LE/LB.

- *Die kreditwirksame LV und Transparenz der Kosten:* Diese wird besonders bei Querschnittsleistungen als unabdingbar beurteilt.
- *Allgemein NOVE-IT-Prozesse sichern und weiter entwickeln:* Damit sind auch die Instrumente gemeint, die an den Prozessen hängen. Promotoren für die Prozesse seien wichtig, z. B. in der Form von Prozessmanagern. Wichtig seien P01 mit der Umsetzung, Sicherstellung und Kontrolle der Standardisierung, zudem eine gute Projektabwicklung, bei der das Rollenverständnis von LB und LE funktioniert. Zentral sei ausserdem P04 inklusive einem verbesserten Controlling. Ein Interviewter hält die Prozesse P01, P03 und P07 für gesichert, jedoch für fragwürdig, ob P05 und P06 sich halten können. Mehrere äussern die Notwendigkeit, personellen Aspekten mehr Aufmerksamkeit zu verleihen.
- *Der Leistungslevel bzw. die Qualität der IKT-Dienstleistungen* muss konstant bleiben und in gewissen Bereichen ansteigen. Deshalb gefährden Budgetkürzungen in besonderem Masse die Nachhaltigkeit von NOVE-IT. Dies gilt auch indirekt: sollten Bundesämter verschwinden oder fusionieren, verlieren die LE ihre Kunden und wären selbst gefährdet, da sie zu teuer würden.

Einige Interviewpartner halten verschiedene offene Punkte fest, die es im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit zu klären gilt:

- Zu etwaigen weiteren Zentralisierungen bzw. erneuten Dezentralisierungen besteht bei den Betroffenen Unsicherheit. Um Unsicherheit und Spekulationen zu vermeiden, ist eine klare Stellungnahme und Klärung der Frage zukünftiger Zentralisierungen/Dezentralisierung notwendig, damit die definitive Umsetzung der Prozesse vor sich gehen kann.
- Es sind Überlegungen und Entscheidungen zu E-Government vorzunehmen.
- Die Frage der Abhängigkeit von den Dienstleistungen von grossen Monopolanbietern wie SAP-Provider, IBM oder Microsoft muss geprüft werden.
- Überlegungen zur Abhängigkeit von Entwicklungen in der EU und den Resultaten der Bilateralen Verhandlungen. Diese könnten IKT-Anforderungen und Kosten mit sich bringen, die nicht noch abschätzbar sind.
- Der Aufbau einer zentralen Beratung für die Verwaltung im Bereich Projektunterstützung ist zu prüfen.
- Schliesslich fordern einige der Interviewpartner eine systematische Evaluation der Nachhaltigkeit von NOVE-IT: Als Rhythmus wird entweder zwei bis drei oder drei bis fünf Jahre vorgeschlagen oder alternativ ein Monitoring bzw. Audits, etwa durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. In jedem Fall verlangen die Befragten eine strikte Reaktion samt Sanktionen durch Bundesrat und Departemente bei Abweichungen.

4.1.1.7 Nebenwirkungen

Bei einem grossen Programm wie NOVE-IT ist mit positiven und negativen Nebenwirkungen zu rechnen. Die Interviews zeigen solche in den Bereichen Kulturwandel, Umgang mit Ressourcen und Personal auf. Wir besprechen zunächst die positiven Nebenwirkungen, anschliessend die negativen, und am Schluss einige unveränderte Aspekte.

NOVE-IT hat nach Ansicht der Befragten auf Stufe der Departemente positive Nebeneffekte ausgelöst, die primär auf der Ebene der *Unternehmenskultur* zu finden sind:

- Das Denken und Arbeiten in Prozessen fasst zunehmend Fuss, was klar von NOVE-IT mitbeeinflusst worden ist. Der Blick auf unterschiedliche kulturelle Welten wurde geöffnet; die Option der Ausgliederung wird mitunter positiv gewertet.

- NOVE-IT hat eine Stärkung der Zusammenarbeit und der Einsicht in vorhandene Gemeinsamkeiten zwischen den Departementen gefördert. Auch das Verständnis für Probleme anderer Departemente ist gewachsen sowie die Bereitschaft, Probleme gemeinsam anzugehen.
- Die IT wird zunehmend in einem Gesamtzusammenhang gesehen. Dazu gehört auch der Wandel beim LE in Richtung mehr Kundenorientierung, also das wachsende Verständnis der LE für die IT-Bedürfnisse der LB. Die Haltung „IKT als Selbstzweck“ geht zurück. Die Kundenorientierung muss sich dennoch weiter verbessern.
- Es wird als Errungenschaft von NOVE-IT betrachtet, dass in der Politik und der Verwaltung bei neuen Programmen und Projekten zunehmend gewissermassen eine IKT-Verträglichkeitsprüfung vorgenommen wird. Dies wirkt etwa einer zu starken Detailausrichtung mit grossen IT-Kostenfolgen in der Ausgestaltung der Programme entgegen (Beispiel Sozialpolitik).
- Der Kulturwandel hat mitunter Veränderungen in der Aufbaustruktur und Ablauforganisation in Anlehnung an NOVE-IT bewirkt: Im EDA wurden die Strukturen im Übermittlungsbereich (u.a. Botschaftsfunk) analog zu NOVE-IT aufgebaut.
- Verstärkt positive Nebeneffekte erwarten die Befragten in Zukunft von der Einführung der KLR: Sie soll die Transparenz erhöhen und aufzeigen, was zusätzliche Wünsche an Personal und IT kosten. Ein entsprechender Effekt ist heute erst in geringem Masse vorhanden.

Neben den positiven werden folgende negativen Nebeneffekte verzeichnet:

- NOVE-IT hat aus Sicht der UV bei den LB ein allgemeines Misstrauen gegenüber dem BIT entstehen lassen. Dieses Misstrauen wurde auch auf andere LE übertragen. Dies führte dazu, dass LB keine Budgets an das BIT abgeben wollten.
- Einige Departemente und LB haben sich im Rahmen von NOVE-IT den eigenen Modernisierungsbedarf in der IKT finanziert: Es seien Projekte und Upgrades unter NOVE-IT bewilligt worden, die diesen Titel nicht verdient haben. Auf diese Weise sei das Projekt belastet worden.
- Negativ habe sich die Reform auf das Personal bei den einzelnen LE ausgewirkt. Die zeitliche Belastung und der Druck sind massiv angewachsen. Es seien mitunter Krankheitsfälle aufgetreten, welche die Verantwortlichen eindeutig auf den Stress im Rahmen der Reform zurückführen.
- NOVE-IT hat zu einer Verunsicherung vor allem bei den LE geführt (d.h. auch Reibereien, Personalwechsel). Als jedoch der grosse Personalabbau im Zusammenhang mit NOVE-IT ausblieb, ging die Verunsicherung zurück. Heute wachse die Verunsicherung wieder, sie steht indessen stärker im Zusammenhang mit den Entlastungsprogrammen des Bundes als mit NOVE-IT. Die Verunsicherung hatte zur Folge, dass sich die Haltung und das Vertrauen gegenüber NOVE-IT verschlechterte. Die Verunsicherung wäre geringer ausgefallen, wenn mehr Wert auf Change Management und Personalmanagement gelegt worden wäre. Mit dem Einsatz eines Change Managers sei dann auch eine klare Verbesserung eingetreten.
- Eine mögliche Schwierigkeit liegt aus Sicht einiger Interviewter bei längerfristig knappen Budgets in dem Erhalt von professionellem IT-Personal: Wenn ein LE dauernd knapp an Ressourcen ist und nur mit externer Hilfe durchkommt, sei daran schlimm, dass nur noch die Externen das Innovative, Neue, Interessante bearbeiten würden. Die internen Mitarbeitenden machen die Routinearbeiten und stumpfen ab. Das müsse verhindert werden, will man innovationsfähige Leute halten.
- Schliesslich habe der Verwaltungsaufwand durch NOVE-IT zugenommen. Dieser wird jedoch nicht von allen als schlimm bewertet.

Schliesslich bleiben zwei Punkte, bei denen sich die Befragten nicht einig waren:

- Während einige Befragte von NOVE-IT einen positiven Effekt auf die Verwendung von Ressourcen beobachten, glauben andere, NOVE-IT führe tendenziell zu teureren Lösungen. Die LB seien durch NOVE-IT nicht zum Verzicht angehalten worden. Der Lernprozess in Richtung eines vermehrten Bezuges von Standarddienstleistungen ist noch ungenügend.
- Die Rückstellung anderer IKT-Projekte als Folge von NOVE-IT ist laut der Hälfte der Interviewten nicht eingetreten. Ein UV meint, anfangs sei dies der Fall gewesen, obgleich die Rückstellungen wohl eher im Zusammenhang mit dem Jahr-2000-Effekt gestanden hätten als mit NOVE-IT.

Insgesamt können wir festhalten, dass positive Nebeneffekte vor allem im Bereich der Unternehmenskultur zu beobachten sind. Die Kundenorientierung und teilweise die Kostenorientierung haben bei der Bereitstellung von IKT-Leistungen in Folge von NOVE-IT zugenommen. Die Informatik wird zudem als Element der Amts- und Departementsführung vermehrt anerkannt. Die negativen Nebeneffekte sind im Bereich des Personals als Folge des schlechten Change Management zu suchen, namentlich höherer Stress und eine Verunsicherung bei den LE hinsichtlich der Sicherheit des Arbeitsplatzes. Als negativer Nebeneffekt muss auch das Misstrauen gewertet werden, welches sich im Laufe der Zeit gegenüber dem BIT und teilweise den andern LE entwickelt hat.

4.1.1.8 Diskussion

Zusammenfassend hat die Analyse zu folgenden Resultaten bezüglich der Einschätzung von NOVE-IT auf Stufe der Departemente geführt:

- Erstens war und ist die Gewichtung der Ziele auf Stufe Departemente stark unterschiedlich. Aus Sicht der Evaluatoren herrscht hier keine Einigkeit: Das Problem besteht weniger darin, dass man sich nicht auf ein (wenn auch sehr allgemeines) Set von Zielen hätte einigen können. Vielmehr wird das Set unterschiedlich interpretiert und verschiedenen Aspekte unterschiedlich gewichtet. Eine einheitliche und verinnerlichte Zielsetzung, die koordiniertes Handeln erleichtern würde, ist bei den UV der Departemente also nicht vorhanden. Die Zielerreichung wird in den jeweils für wichtig erachteten Bereichen als genügend bis gut betrachtet.
- Der Einsatz der Instrumente von NOVE-IT (KLR, SLA, SIP, ICO) sowie die grundsätzliche Teilung in LE/LB wird von allen begrüsst. Wichtige Voraussetzungen der Reform sind damit in den Departementen an sich gut verankert und akzeptiert. Negativ aufgenommen wird allerdings die Verzögerung bei der Einführung der Instrumente (insbesondere bei der KLR). Diese ist auf eine zu hohe Komplexität sowie eine Rückstellung der entsprechenden Konzepte zurückzuführen. Bei der Trennung zwischen LE und LB wird die Umsetzung hingegen durch das Misstrauen zwischen LE und LB, das fehlende Rollenverständnis und die Angst vor dem Wettbewerb erschwert.
- Eine besondere Erwähnung bedarf die KLR, da sie in praktisch allen in diesem Abschnitt diskutierten Bereichen eine Rolle spielt: Sie ist Voraussetzung zur Erreichung der Sparziele, liefert unverzichtbare Kenndaten für verschiedene Instrumente (insbesondere SLA) sowie das Rollenspiel zwischen LE und LB und bildet die Basis für einen Wettbewerb und Preisvergleich zwischen den LE. Die Evaluatoren haben den Eindruck, dass die an die KLR geknüpften Erwartungen hoch – mitunter zu hoch – sind. Auf der einen Seite kann der Eindruck aufkommen, die KLR müsse sehr detailliert sein, um all den Ansprüchen genügen zu können. Dies ist aber nicht einfach zu realisieren, wie verschiedene NPM-Versuche gezeigt haben. Zweitens müssen nach wie vor die einzelnen Akteure bereit sein, mit den Kennzahlen einer KLR auch tatsächlich zu führen. Diese Führung stellt sich indes nicht automatisch mit der Einführung der KLR ein, sondern muss geübt werden. Es ist daher aus Sicht der Evaluatoren eine Illusion zu glauben, das Misstrauen zwischen LE und LB könnte gleichsam durch Vorliegen „richtiger“ KLR-Daten beseitigt werden. Diese bilden lediglich eine notwendige, aber

keine hinreichende Bedingung für ein funktionierendes Verhältnis zwischen LE und LB. Dazu ist auf Seiten der LB die Bereitschaft notwendig, die Ansprüche an die Kosten anzupassen, während die LE die Risikobereitschaft aufbringen müssen, sich auf Indikatoren fixieren zu lassen.

- Die Beurteilung des Einflusses von NOVE-IT auf die Qualität und die Flexibilität im IKT-Bereich wurden ausführlich diskutiert. Die Bewertung der Qualität und der Flexibilität sowie deren Veränderung in Folge von NOVE-IT fallen im Grundenor positiv aus. Sie sind offenbar aber negativ tangiert worden durch die Art und Weise, wie NOVE-IT abgewickelt worden ist. Mit anderen Worten, die Resultate lassen sich durchaus sehen, die Art und Weise wie sie erreicht worden sind, werden indes negativ bewertet. Die Evaluatoren sehen hier Parallelen zur Bewertung von Zielen und Instrumenten: Die Ziele und die Instrumente von NOVE-IT und die bisherigen Ergebnisse auf der Stufe Qualität und Flexibilität stossen (mit Abstrichen) durchaus auf Lob bei den Departementen. Das Bild wird hingegen getrübt durch die Art und Weise, wie NOVE-IT umgesetzt worden ist (Verzögerung bei den Instrumenten, negative Nebenwirkungen auf das Personal, Misstrauen zwischen LE und LB). Aus Sicht der Departemente lassen sich Ziel und Ergebnisse durchaus sehen, der Umsetzungsprozess hingegen ist alles andere als optimal abgelaufen.

4.1.2 Auswirkungen von NOVE-IT auf die Leistungsbezüger

Nach der Beurteilung der Auswirkungen von NOVE-IT auf Stufe der Departemente befassen wir uns im Folgenden mit den Ergebnissen auf Stufe der Ämter, die durch das Programm unmittelbar betroffen und bei denen die LB angesiedelt sind. Die Evaluation der Zielerreichung auf dieser Ebene beruht auf 17 Interviews, die mit Integrationsmanagern (IMA) der LB in den Ämtern geführt wurden. Die zugänglichen Dokumente enthalten in der Regel keine konkreten Informationen oder Hinweise über die Zielerreichung bzw. Auswirkungen bei den LB, da sie in der Regel auf Departementebene aggregiert wurden (vgl. Kap. 4.1.1). Bei der Ergebnisdarstellung auf Stufe der LB gehen wir vor allem auf Besonderheiten und Unterschiede in der Einschätzung gegenüber den Ergebnissen bei den Departementen ein. Allerdings ist anzumerken, dass aufgrund der grossen Anzahl der LB in der Bundesverwaltung im Rahmen der Studie nur ein kleiner Anteil berücksichtigt werden konnte. Die Ergebnisse weisen damit nicht den gleichen Detail- und Validitätsgrad wie jene auf Stufe Departement auf.

4.1.2.1 Zielerreichung von NOVE-IT

Von grundsätzlicher Bedeutung für die Einschätzung der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT bei den LB ist die Frage, ob die durch das Programm bewirkten Veränderungen, insbesondere die damit verbundenen Mittel der Führung, dazu beitragen, die IKT optimal zur Erreichung der politischen und geschäftlichen Ziele der Bundesverwaltung einzusetzen. Dieses Oberziel dient dazu, den Supportcharakter der IKT zu betonen und sie als Mittel zum politisch-administrativen Zweck besser zu integrieren. Die Beantwortung ist schwierig, weil die "politischen und geschäftlichen Ziele der Bundesverwaltung" nicht eindeutig im Detail fixiert sind¹⁴ und folglich eine konkrete Ableitung der Ziele für die IKT nicht möglich ist. Daher kann dieses Evaluandum nur durch interpretative Rückschlüsse aus den anderen Evaluanda bewertet werden.

Ähnlich wie die UV auf Ebene Departement (vgl. Kap. 4.1.1.1) können auch die IMA bei den LB die offiziellen Ziele von NOVE-IT nicht spontan vollständig benennen. Es besteht also auf Amtsebene keine Übereinstimmung über die mit NOVE-IT verfolgten Zielsetzungen und deren Priorisierung. Von Seiten der IMA werden in der Regel folgende Zielsetzungen, geordnet nach ihrer Wichtigkeit, genannt:

- Einsparungen einerseits durch Effizienzsteigerung, andererseits durch Kosteneinsparungen;
- Restrukturierung der IKT-Organisation zur Reduktion auf einen LE pro Departement;
- Harmonisierung und Standardisierung;
- Einführung bestimmter Instrumente und Prozesse;
- Qualitätssteigerung.

Die letzten beiden Ziele werden nur von einer kleinen Minderheit der interviewten IMA genannt. Die wahrgenommenen Ziele stimmen sowohl inhaltlich wie auch hinsichtlich ihrer Priorisierung mit der Einschätzung auf Stufe Departemente überein, wobei die Nennung der ersten drei Ziele auf Stufe LB homogener und einheitlicher war als auf Stufe Departemente.

¹⁴ Ausnahmen bilden etwa die Leistungs- und Wirkungsziele der FLAG-Ämter, die jedoch (noch) eine Ausnahme in der Bundesverwaltung darstellen. Freilich ist es grundsätzlich möglich, aus gesetzlichen Aufträgen bzw. sonstigen rechtlichen Bestimmungen seitens Parlament und Regierung Zielvorgaben abzuleiten. Da dies im Rahmen des Projektes nur indirekt der Fall war (etwa über die strategische Informatikplanung), sind genau bestimm- bzw. messbare direkte Zusammenhänge zwischen dem Projekt und der Effektivität der Bundesverwaltung empirisch nicht zu belegen.

Nach Vorlage der offiziellen Ziele von NOVE-IT werden diese auch auf Amtsebene als solche wieder erkannt. Die subjektive Einschätzung zu dieser Zielsetzung durch die interviewten IMA präsentiert sich wie folgt:

- Durchgängig wird von allen Interviewpartnern eine teilweise Zielerreichung attestiert, wobei jedoch eine mehrheitliche Zielerreichung nur vereinzelt zugestanden wird.
- Am kritischsten wird das Ziel der Effizienzsteigerungen beurteilt. Einerseits handelt es sich dabei nach Einschätzung der Interviewten um das wichtigste Ziel; zugleich aber wird die grundsätzliche Beurteilbarkeit des Kriteriums in Frage gestellt.
- Das Ziel der Flexibilitätssteigerung wird nicht nur hinsichtlich des Erreichungsgrades, sondern auch hinsichtlich der Kompatibilität mit den Restrukturierungs- und Harmonisierungsbestrebungen des Programms hinterfragt (Spannungsfeld Zentralisierung/Homogenisierung versus Flexibilität).
- Der Zielerreichung in Hinblick auf den Einsatz der Informatik als Mittel der Führung werden recht gute Noten ausgestellt. Die meisten befragten IMA vertreten die Ansicht, dass mit NOVE-IT hier "gute Akzente" gesetzt wurden.

Insgesamt beurteilen die Integrationsmanager die Zielerreichung differenziert, d.h. es wird deutlich zwischen verschiedenen Zielsetzungen und Aspekten unterschieden. Dabei werden hinsichtlich der einzelnen Ziele sehr unterschiedliche Einschätzungen, von "verfehlt" bis "erreicht" vergeben. Gesamthaft über das ganze Programm NOVE-IT wird die Zielerreichung als genügend bis eher gut eingestuft.

4.1.2.2 IKT als Mittel der Führung und Führungsinstrumente

Einsatz der Steuerungsinstrumente in allgemeinen

Das Ziel, dass die Linie den Einsatz der IKT bestimmt, ist bei den meisten LB nicht vollständig realisiert. In den Gesprächen wurde mehrfach angemerkt, dass nunmehr zwar die Führung bzw. Direktion des Amtes vermehrt IKT als ihre Aufgabe begreift und sich dieser annimmt.¹⁵ Gleichzeitig machen verschiedene Interviewte jedoch deutlich, dass die Entscheidungen der Linie nur eingeschränkt eigenständig getroffen werden können, da man de facto oft von den LE abhängig ist. Eine autonome Entscheidungsfindung in der Linie, die dann zu einem entsprechend bedürfnisgerechten Nachfrageverhalten führt, ist bislang nur in wenigen Fällen die Regel. Analog zu den Aussagen in den Interviews vermerkt der Bericht zur Ergebnismessung¹⁶, dass nur in vier von acht Departementen (inkl. Bundeskanzlei) die Steuerung der LE durch die LB vollständig realisiert sei, was auf Defizite bei zahlreichen LB schliessen lässt.

Strategische Informatikplanung

Die *Strategische Informatikplanung (SIP)* ist unterschiedlich weit realisiert; bei allen LB wird sie zumindest diskutiert, bei einigen wird sie bereits mit einer gewissen Selbstverständlichkeit genutzt. Teilweise wird die SIP des Departement adaptiert, teilweise verfügt das Amt über eine eigene Strategie. Die Planungen beider Ebenen nehmen Bezug aufeinander, wobei die Strategieformulierung eher top-down gerichtet ist. Hervorgehoben wird die Funktion der SIP insofern, als sie die Diskussion des Themas IKT in der Direktion anregt und damit auch als Grundlage für die Formulierung von Erwartungen bezüglich Leistungen, Prioritäten, etc. dient. Von einigen Integrationsmanagern wird

¹⁵ Vgl. auch EFK-Bericht vom 19.12.2003, S. 10; mit Verweis auf die SIP wird festgestellt: "Auf höchster Ebene sind sich die Amtsdirektorinnen und -direktoren ihrer strategischen Rolle bewusst."

¹⁶ Ergebnismessung NOVE-IT, V 1.0 vom 15.03.2004, S. 10

dabei hervorgehoben, dass die SIP oftmals dazu führt bzw. ein Indiz dafür ist, inwieweit IKT zur "Chefsache" geworden ist. So ist einerseits eine Informatikstrategie auf Ebene Amt nur möglich, wenn auch die Amtsleitung ein Interesse an Informatikfragen hat und sich zu einer solchen Strategie äussert. Andererseits wird auch die Qualität und Bedeutung der SIPs auf Departementsstufe unterschiedlich bewertet. Beispielsweise hat die departementale SIP nicht in allen Departementen die gleiche Bedeutung für die LB, d.h. nicht in allen Departementen wird die SIP aus Sicht der LB gelebt. Dies hängt sowohl mit der tatsächlichen Bedeutung, als auch mit dem Zeitpunkt der Formulierung der departementalen SIP zusammen (vgl. Kap. 4.1.1.2).

Service-Level Agreements

Der Einführungsstand der *Service Level Agreements* variiert sehr stark. Der Eindruck der Heterogenität bei der Einführung dieses Instruments auf Stufe der Departemente wird also von den LB bestätigt. Einige LB arbeiten inzwischen seit mehr als einem Jahr damit, bei anderen steht die Einführung noch aus. Unterschiede bestehen hinsichtlich der Einschätzung, ob die SLA von den LE oder durch die LB selbst vorzubereiten sind und welche Rolle den LB bei der Formulierung der SLA zukommt. Nur vereinzelt arbeiten LB aktiv an der Weiterentwicklung und Formulierung von Inhalten, etwa an Indikatoren, mit deren Hilfe sie bei der Aushandlung der SLA ihre Forderungen konkret und fundiert einbringen können. Die Mehrheit der LB wartet hingegen auf SLA-Vorschläge der LE, um dann in Verhandlungen einzutreten. Beanstandet wird die bislang fehlende Verknüpfung mit (realistischen) Preisen bzw. Kosten, sowie die Unfähigkeit, bei Leistungsmängeln wirksam zu sanktionieren, was aus Sicht der LB die Bedeutung der SLA als Steuerungsmechanismen stark einschränkt.

KLR/LV als finanzielles Führungsinstrument

Die *Kosten- und Leistungsrechnung* ist offensichtlich der entscheidende Schwachpunkt unter den verschiedenen Führungsinstrumenten. Die offiziellen Dokumente verdeutlichen hier nicht den schwachen, nicht erwartungsgemässen Einführungsstand.¹⁷ Tatsächlich ist nur in den FLAG-Ämtern eine KLR realisiert. Von einem "fast vollständigen" Erreichen der KLR-Einführung kann gemäss der in den Interviews erhobenen Aussagen nicht die Rede sein - ganz zu schweigen von einer funktionierenden Leistungsverrechnung. Die Einführung der KLR wird bei den LB nicht vor 2005 im Probebetrieb bzw. 2006 oder sogar noch später für die kreditwirksame Leistungsverrechnung erwartet.¹⁸ Bis dahin fehle die Informationsgrundlage über die Kosten der IKT, und damit die Basis für andere Instrumente wie ICO und SLA, und v.a. für die entscheidende wirkliche Leistungsverrechnung.¹⁹ Dieser Zustand wird einmütig von allen Befragten kritisiert. Entgegen der Einschätzung auf Stufe Departement (vgl. Kap. 4.1.1.2 und 4.3.1.1) wird heute keine erhöhte Transparenz der IKT-Kosten bzw. Budgets festgestellt.

¹⁷ So gibt die Ergebnismessung NOVE-IT, V 1.0 vom 15.03.2004 auf S. 14 für die Einführung von KLR und Leistungsverrechnung (!) insgesamt einen Ergebnis-Erfüllungsgrad von 84 Prozent an, was per definitionem (S. 6) als "fast erreicht" gilt, knapp unter der Schwelle zu "vollständig erreicht" (ab 86 Prozent).

¹⁸ Daraus folgt, dass die Ämter *nicht* an die bspw. im NOVE-IT Statusbericht der Programmleitung per 31. August 2003, V. 1.1 vom 30.10.2003 auf S. 36 postulierte kreditwirksame Leistungsverrechnung ab 1. Januar 2005 und den entsprechenden Zeitplan glauben.

¹⁹ Auch hier ein typisches Zitat aus dem Abschlussbericht NOVE-IT des EJPD, V. 1.0 vom 16.03.2004, S. 3: "Als unzulänglich hat sich erwiesen, dass die Beteiligten durch NOVE-IT aufgefordert waren, sich marktähnlich zu verhalten, dass andererseits aber die hierfür notwendigen Steuerungsmittel und Handlungsspielräume nicht zur Verfügung standen."; vgl. auch Abschlussbericht NOVE-IT des EDI V1. vom 17.03.2004, S. 2.

Informatikcontrolling

Das *Informatik-Controlling* (ICO) ist bei den LB, ähnlich wie die SIP, unterschiedlich verbreitet. Ein Teil der LB verfügt über ein relativ umfassendes ICO, das in der Regel auf den allgemeinen bzw. departementalen Vorgaben und Anforderungen beruht. Der zweite Teil der LB führt gerade ein ICO ein, das oft auch in einer einfacheren Version angewendet wird. Der dritte Teil verfügt praktisch noch nicht über ein ICO oder steht noch am Anfang der Einführung. Es überwiegt die Aussage, dass man sich gerade in der Einführungsphase befindet. Dort wo es (in Ansätzen oder vollständig und ohne KLR) implementiert ist, wird es unterschiedlich bewertet. Teils wird das ICO als nützliches Hilfsmittel begriffen. Für einen anderen Teil der LB gilt es jedoch eher als Datenliste, die für das Amt selbst wenig nützlich ist sondern vielmehr als Information für die Departemente dient. Dem entspricht auch die Einschätzung des ICO durch die Departemente, welche in der Komplexität dieses Instrumentes dessen wesentliche Schranke sehen. Dass die LB teilweise die Zweckmässigkeit des ICO bezweifeln, ist daher plausibel.

IT-Portfoliomanagement

Im Unterschied zu den Departementen (vgl. Kap. 4.1.1.2) wird das ITP häufig und viel genutzt (oft auch in Light-Versionen). So nennen fast alle IMA auf die Frage, welche Instrumente sie zur IKT-Steuerung nutzen, an vorderer Stelle das Portfolio. Das ICO wird spontan weit weniger häufig und später genannt, und oftmals im Sinne von "ICO ist bei uns vordringlich das IT-Portfolio". Das ITP hat sich dementsprechend bei den LB als wichtiges Instrument zur Projektsteuerung und Priorisierung etabliert und anscheinend auch bewährt. Angesichts der Vielzahl von Projekten liegt der Nutzen des ITP auch eher auf operativer Ebene, also bei den LB. Daher ist es nachvollziehbar, dass die Departemente den Nutzen des ITP etwas pessimistischer bewerten als die LB. Bestätigt wird hingegen, dass die Integration mit den anderen Instrumenten (ICO, SIP) mangelhaft ist. Die LB nutzen die ITP als Projektmanagement-Tool und nicht im Sinne eines umfassenderen Steuerungssystems.

Prozesse

Die Prozesse werden wenig erwähnt. Sie werden gegenwärtig eingeführt, etwa bei neuen Projekten. Sie gelten allgemein als zweckmässiger Orientierungsrahmen, obgleich vereinzelt die damit verbundene Standardisierung als aufwändig oder unflexibel empfunden wird. Der Bericht zur Ergebnismessung von NOVE-IT unterstreicht den (insbesondere zwischen den einzelnen Prozessen) sehr heterogenen Einführungsstand.²⁰ Da die Daten auf Ebene Departement aggregiert sind, ist davon auszugehen, dass einzelne LB noch eher am Beginn als am Ende der Einführung stehen. In den Interviews kam zum Ausdruck, dass insbesondere HERMES verwendet und positiv bewertet wird. Andere Prozesse sind hingegen noch stark unterentwickelt. Daher bezweifeln die Evaluatoren, dass bereits ein grundlegender Kulturwandel im Sinne eines prozessorientierten IT-Managements eingeleitet werden konnte.

Gesamthafte Beurteilung der Instrumente von NOVE-IT

Werden die Ergebnisse bezüglich der einzelnen Instrumente zusammengefasst, so ergibt auf der Ebene der LB ein eher ernüchterndes Bild:

²⁰ ebenda, S. 14: Während bspw. P03 als Vollständig erreicht" gilt, wird P06 nur zu als zu 41 Prozent realisiert bewertet.

- Die SIP und das ICO weisen sehr unterschiedliche Einführungsstände bei den LB auf und neigen zur Überkomplexität, weshalb sie tendenziell in vereinfachten Versionen praktisch realisiert.
- Weder die KLR noch die SLA sind in der Praxis so weit entwickelt, dass sie als wirksame Grundlagen von Leistungsvereinbarungen und einer kreditwirksamen Leistungsverrechnung nutzbar sind.
- ITP und Prozesse werden eher selektiv im Sinne eigener Zweckmässigkeitserwägungen der LB verwendet, sind aber wenig in das Gesamt-Instrumentarium integriert.

Dass die Beurteilung des Einführungsstandes der Instrumente bei den LB insgesamt verhalten ausfällt, ist angesichts dieser Ergebnisse leicht nachvollziehbar. Das gilt für die Instrumente im einzelnen wie für deren mangelhafte Integration. Bei den LB überwiegt die Einschätzung, dass die betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente unzureichend eingeführt sind und dementsprechend ihre Wirkung noch nicht entfalten können. Das liegt weniger an den Instrumenten an sich, die durchaus an die jeweiligen Bedürfnisse angepasst werden, als vielmehr an der relativen Vernachlässigung der BWL-Instrumente im Programmverlauf von NOVE-IT.

4.1.2.3 Entflechtung von LE und LB

Die hier betrachteten Ämter sind aus der organisatorischen Trennung von LB und LE grundsätzlich als LB hervorgegangen. Sie sind dementsprechend der Ort, an dem die Auswirkungen dieser Reorganisation aus Kunden- bzw. Nutzersicht bewertet werden, weil die durch die LE erbrachten Leistungen hier wirksam werden und die Geschäftsprozesse unterstützen sollen. Übereinstimmend wird bei den LB betont, dass die Trennung begrüsst und als wesentlicher Erfolg des Programmes NOVE-IT insgesamt bewertet wird. Sie funktioniert überwiegend gut.

Bemängelt wird die unzureichende Kundenorientierung der LE und die fehlenden Möglichkeiten, Leistungen bei anderen (externen) LE zu beziehen, also die fehlende Auswahl und damit der fehlende Marktdruck auf die LE. Das Angebotsmonopol der LE beschränkt de facto die Entscheidungsfreiräume der LB. Gleichzeitig wird klar zugestanden, dass eine völlige Öffnung des Marktes nicht realistisch ist und auch nicht anzustreben sei. Auch werden vereinzelt Zweifel angemeldet, ob die mit der Trennung verbundene Ressourcenverteilung (v.a. Budget und Personal) angemessen war, bzw. im entsprechenden Gegenwert Leistungen bezogen werden können.

Besonders betont wird die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen Fachanwendungen und Büroautomation. Während die Konzentration der Büroautomation bei wenigen LE fast einhellig begrüsst wird und von vielen sogar eine weitergehende Zentralisierung als sinnvoll und realistisch eingeschätzt wird, ist bei den Fachanwendungen eine eher gegenteilige Einschätzung anzutreffen: die Konzentration bei Entwicklung und Support fach- bzw. aufgabenspezifischer Anwendungen wird mehrfach kritisiert und beeinflusst insbesondere die Einschätzung von Qualität und Flexibilität tendenziell negativ.²¹

Bei der allgemeinen Einschätzung des Programmes NOVE-IT durch die LB dominiert einerseits die positive Bewertung der Trennung von LB und LE, die grundsätzlich als sinnvoll und erfolgreich betrachtet wird, andererseits ist die Ansicht verbreitet, dass das Programm insgesamt aufwändiger und langwieriger als erwartet war.

²¹ Vgl. dazu auch eine typische Aussage aus dem Abschlussbericht NOVE-IT des EJPD, V. 1.0 vom 16.03.2004, S. 2: "Die Neupositionierung, in der sich (...) die Ämter befinden, verlangt (...) nach einer engen, interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen Fachleuten und technischen Spezialisten. (...) Durch die räumliche Distanz der Entwicklung der Entwickler beschränkt sich diese Zusammenarbeit auf die fassbare Projektarbeit, die im Übrigen gut funktioniert. Die entstandene Lücke konnte bis heute nicht geschlossen werden."

4.1.2.4 Veränderung der Flexibilität

In den untersuchten Dokumenten kommen Aussagen zur Entwicklung der Anpassungsfähigkeit der IKT an organisatorische und technologische Änderungen kaum explizit vor. Wenn doch, dann wird die Schwierigkeit beschrieben, diese zu bewerten. So stellt etwa die EFK²² fest: "Die Erreichung der Ziele Flexibilitätssteigerung und Qualitätssteigerung wird frühestens drei Jahre nach Programmende bestimmt werden können. (...) Einfache Anpassungen technischer Art sind nachzuweisen, aber ein flächendeckender Nachweis für die Flexibilitätssteigerung kann heute nicht erbracht werden."

Umso relevanter sind die Aussagen, die in den Interviews durch die LB selbst zum Thema Flexibilität gemacht werden. Es lassen sich folgende Ergebnisse zusammenfassen:

- Eine systematische Beschäftigung mit dem Thema Flexibilität hat bislang kaum stattgefunden. Flexibilität wird in der Regel als rasche Bearbeitung von Anfragen bzw. Aufträgen definiert, nicht zuletzt auch im Sinne einer schnellstmöglichen Lösung nicht-standardisierter Probleme.
- Die Bewertung der wahrgenommenen Flexibilität variiert zwischen den LB. Es überwiegt jedoch die Einschätzung, dass das Ziel einer Steigerung der Flexibilität nicht erreicht werden konnte, sondern im Gegenteil diesbezüglich Einbußen aufgetreten sind.
- Dies gilt insbesondere für die Reaktionszeiten, die vielfach als zu lang empfunden werden. Es wird jedoch deutlich, dass gerade bei Abweichungen von Standardlösungen Anpassungsprobleme auftreten.

Die Anpassung der IKT an organisatorische und technologische Änderungen wird von den Befragten weder selbst thematisiert, noch als besonders prioritär eingeschätzt.²³ Wesentlicher ist es aus Sicht der LB, kurzfristig Lösungen für "alltägliche" Probleme zu generieren. Diese Fähigkeit sei während der Trennung von LB und LE und damit mit dem Verlust der relativ unmittelbaren persönlichen Zusammenarbeit zurückgegangen.

4.1.2.5 Veränderung der Qualität der IKT-Dienstleistungen

Wie bei der Flexibilität gilt auch beim Thema der Qualität, dass sie in den Dokumenten zu NOVE-IKT – abgesehen von der Qualitätssicherung des Programmes selbst – kaum Erwähnung findet. Auch hier wird auf die Interviews mit den LB zurückgegriffen.

Das Meinungsbild bezüglich der Qualität der IKT-Leistungen ist sehr heterogen, da leistungsabhängig unterschiedlich. Allgemein besteht zwar Zufriedenheit, von einer wirklichen Verbesserung sind die LB in der Regel jedoch nicht überzeugt. Bemängelt werden der Verlust der unmittelbaren Kunden- und damit Problemnähe. Häufig finden sich Aussagen, die auf folgenden Trend hinweisen:

- Während der Trennung von LB und LE kam es zu Qualitätseinbußen, nicht zuletzt durch den Verlust der räumlichen Nähe, Personalfuktuation, usw.
- Mit dem "Einüben" der neuen Rollen ist wiederum eine Verbesserung der Qualität zu spüren; zum Teil ist von "Quanten-" bzw. "Qualitätssprüngen" die Rede, wenigstens in Bezug auf einzelne Leistungen.

²² EFK-Bericht vom 19.12.2003, S. 11; vgl. auch Abschlussbericht NOVE-IT des EDA, V.1.0 vom 15.04.2004, wo auf fehlende Basiswerte und Erfahrungen verwiesen wird.

²³ Das kann dadurch begründet sein, dass NOVE-IT als Reorganisationsprojekt für die Befragten in den letzten Jahren absolut im Vordergrund stand, und die Anpassungsfähigkeit der IT an Veränderungen im Kerngeschäft der Ämter unter den Bedingungen von NOVE-IT bislang praktisch kaum betrachtet werden konnte.

- Da das Qualitätsniveau des ursprünglichen Zustands bereits als recht hoch eingeschätzt wird, sind einige LB der Meinung, dass dieses Niveau bislang noch nicht wieder erreicht worden ist. Dafür wird insbesondere ein gewisser Know How-Verlust bei den LE verantwortlich gemacht.
- Auch die Einschätzung der kontinuierlichen Versorgungssicherheit als zentrales Qualitätsmerkmal ist nicht eindeutig. Einige LB beklagen Ausfälle, während andere zufrieden mit der Stabilität der Versorgung sind.

Die konsequente Anwendung von Qualitätsindikatoren für IKT ist immer noch die Ausnahme. Wenn solche Indikatoren verwendet werden, dann in relativ einfacher Form und als Bestandteil der SLA. Das gilt auch für ein systematisches Qualitätsmanagement. Kein befragter IMA gab an, in ein systematisches Qualitätsmanagement integriert zu sein.

Als mögliche Indikatoren für die Bewertung der Qualität nannten die Befragten unter anderem

- Verfügbarkeit notwendiger Anwendungen zur Unterstützung der Geschäftsprozesse;
- Geschwindigkeit der Bearbeitung von Anliegen, z.B. bei der Fehlerbehebung;
- Sicherheit der Versorgung mit IKT-Leistungen, z.B. bei Datenleitungen;
- Zufriedenheit der Endbenutzer, z.B. Help Desk;
- Vorhandensein von (Fach-) Know-how beim Personal der LE.

4.1.2.6 Nachhaltigkeit

Die Aussagen zur Nachhaltigkeit von NOVE-IT sind heterogen und oft relativ unspezifisch. Unter Nachhaltigkeit verstehen die Befragten vor allem die Beibehaltung der organisatorischen Trennung von LB und LE, sowie der im Rahmen von NOVE-IT eingeführten Prozesse und die konsequente Einsetzung der Führungsinstrumente. Teils wird geäußert, dass Nachhaltigkeit nicht das Zementieren der jetzigen Organisationsstrukturen bedeuten dürfe, sondern sich auf die zugrundeliegenden Prinzipien beziehen muss. Um die Nachhaltigkeit von NOVE-IT sicher zu stellen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Elemente, welche Nachhaltigkeit zeigen sollen, zunächst einmal etabliert und eingeführt werden. Als wichtigste Voraussetzung für Nachhaltigkeit wurde dementsprechend genannt, das Projekt zu Ende zu führen, so dass die Prozesse tatsächlich gelebt und die Führungsinstrumente eingesetzt werden. Nach Meinung einer Mehrheit der Befragten ist das Programm zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend umgesetzt. Für die Zukunft gibt es unterschiedliche Erwartungen: einige Befragte gehen von einer weiteren Zentralisierung aus, andere erwarten oder erhoffen sich eine weitere Dezentralisierung, sie wollen also tendenziell NOVE-IT wieder rückgängig machen.

Die IMA wurden befragt, anhand welcher Indikatoren die Nachhaltigkeit des Programms NOVE-IT bewertet werden könnte. Laut den Antworten kann NOVE-IT dann als nachhaltig eingestuft werden, wenn

- die funktionalen Rollen im IT-Management und die damit verbundenen Denkweisen gelebt werden, selbstverständlich und kulturell verankert sind;
- die Entscheidungsfindung im IT-Management an den entsprechenden Strategien (v.a. im Sinne der SIP) orientiert ist;
- die Prozesse gelebt werden bzw. in Prozessen gedacht wird;
- technologische Potenziale konsequent und in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis genutzt werden;

- die Ziele und Massnahmen des Programms auch über NOVE-IT hinaus selbst wirksam bleiben;
- die Programmelemente auch ohne externe Unterstützung weiterhin funktionieren und nicht mehr grundsätzlich hinterfragt werden;
- Informatik "Chefsache" und ein Verständnis für die Gesamtinformatik vorhanden ist;
- die Strukturen trotzdem flexibel genug sind, um auf sich verändernde Anforderungen angemessen zu reagieren;
- man den allgemeinen Qualitätsstandard angehoben hat.

4.1.2.7 Nebenwirkungen

Als Nebenwirkungen werden vor allem die Auswirkungen auf die Beschäftigten insbesondere im IKT-Bereich moniert. Viele seien über die Zukunft ihrer Tätigkeit verunsichert gewesen, oft konnten sie sich nicht mit ihren neuen Rollen anfreunden. Da Stellen von den LB an die LE abgetreten werden mussten, wurden teilweise freiwerdende Positionen nicht neu besetzt, was zu personellen Engpässen führte und mit erhöhtem Druck und psychologischen Belastungen in Verbindung gebracht wird. In vielen Fällen sind gute Mitarbeiter in die Privatwirtschaft abgewandert, was zu einem Know-How-Verlust führte; die "Übriggebliebenen" seien mit ihren neuen Aufgaben oft überfordert.

- Des Weiteren wird der zusätzliche Verwaltungsaufwand bemängelt, der sich aus der Zusammenarbeit von LB und LE ergibt.
- Um diesen zu umgehen, haben sich bei verschiedenen LB Parallelstrukturen gebildet, insbesondere im Bereich Support, zum Teil aber auch bei kleineren Beschaffungen. Hier werden die definierten Prozesse bewusst umgangen, weil sie als unflexibel und unwirtschaftlich empfunden werden. Dieses Problem beschränkt sich jedoch auf einzelne LB.
- Ferner wird vereinzelt der Einsatz zahlreicher externer Berater kritisiert.
- Ebenfalls nur vereinzelt wurde ein positiver Kulturwandel festgestellt, obgleich dieser von vielen Befragten als notwendig empfunden wurde.
- Positive Nebenwirkungen, welche mitunter auf Ebene der Departemente geäußert werden, werden in den Interviews mit den LB nicht bestätigt. So werden die auf Stufe Departement genannten Effekte zwar für den IKT-Bereich mehr oder weniger anerkannt, die Ausstrahlungskraft auf andere Bereiche der LB oder gar ein Kulturwandel eher verneint.
- Nach Einschätzung auf Stufe LB waren die Wirkungen von NOVE-IT klar beschränkt auf den IKT-Bereich.

Insgesamt werden die Nebeneffekte weit zurückhaltender und geringer beurteilt als auf Departementsstufe. Während bei den Departementen noch einige positive Nebeneffekte konstatiert wurden, kann dieser Eindruck auf der Ebene der LB nicht bestätigt werden. Auch hier wird die etwas negativere Gesamtbewertung deutlich.

4.1.2.8 Diskussion

Zu den Zielen von NOVE-IT kann zunächst festgehalten werden, dass durch die IMA bei den LB NOVE-IT relativ homogen als "Spar- und Restrukturierungsprogramm" wahrgenommen wird. Ferner deutet der Vergleich der genannten zu den offiziellen Zielen des Programms darauf hin, dass die Zielsetzungen des Programms nicht durchgängig homogen verstanden werden und teils sogar von den

offiziellen Programmzielen abweichen. LB-spezifische Zielsetzungen, welche mit NOVE-IT verbunden bzw. definiert wurden, gab es bei den interviewten LB nicht.

Die Ergebnisse zeigen, dass bei den LB durch NOVE-IT die IKT als Führungsaufgabe an Stellenwert klar gewonnen hat. Zugleich wird jedoch auch deutlich, dass die Zielerreichung an verschiedenen Stellen noch nicht vollständig erreicht ist. Dazu lassen sich folgende Thesen formulieren:

- Die mit der an sich erfolgreichen Trennung von LB und LE (und der Konzentration der LE) verbundenen Nachteile sind noch nicht vollständig durch die Nutzung potenzieller Vorteile kompensiert worden (z.B. Kosten- und Leistungsorientierung).
- Die noch unzureichende Funktionsfähigkeit der Führungsinstrumente verhindert, dass das angestrebte quasi-marktliche Betriebsmodell wirksam werden kann.
- Ohne funktionierendes Betriebsmodell fehlen wesentliche Anreize für nachhaltige Qualitäts- und Flexibilitätssteigerungen. Darunter leidet die Einschätzung der Wirkungen durch die LB von NOVE-IT insgesamt.

Die Verfügbarkeit und Anwendung der zentralen Führungsinstrumente unter NOVE-IT ist der kritische Erfolgsfaktor für die angestrebten Ziele und Wirkungen, insbesondere für die Senkung der Kosten bei steigender Flexibilität und Qualität der IKT-Leistungen. Der Einsatz der Instrumente entscheidet darüber, ob das neue Steuerungssystem, das sich mit der organisatorischen Trennung und Konzentration verbindet, wirksam wird und damit ein neues Anreizsystem zum Tragen kommt. Dieses Steuerungssystem setzt Transparenz über Kosten und Leistungen der IKT voraus. Genau diese Transparenz ist aber bisher nicht überall realisiert: Je nach Einführungsstand von SLA und ICO ist das Erreichen von Leistungstransparenz bereits vorhanden oder in absehbarer Zeit verfügbar; die Kostentransparenz ist wegen der bislang unzureichenden Einführung der KLR noch nicht gegeben. Zwar ist die LV, welche das neue System letztendlich tragen soll, theoretisch auch ohne präzise Kosteninformationen bei den LE möglich. Fraglich ist jedoch, ob die LB Preise der LE akzeptieren werden, wenn sie nicht auf einer nachvollziehbaren Grundlage beruhen und nicht alternativ Leistungen im freien Markt erworben werden dürfen.

Aus Sicht der LB - und das ist plausibel - fehlt den LE damit der wirksamste Anreiz (bzw. der Zwang), sich an den Bedürfnissen der Kunden, sprich der LB auszurichten. Das bedeutet nicht, dass es keine Verbesserung der Flexibilität (im Sinne möglichst rascher Anpassung an organisatorische und technologische Veränderungen) und Qualität (im Sinne der Erwartungen der Kunden) der IKT-Leistungen gegeben hätte. Fraglich ist jedoch, ob diese Verbesserungen bislang ausreichen, um die mit dem von NOVE-IT ausgelösten Veränderungsprozess zwangsläufig verbundenen Einbussen bei Flexibilität und Qualität wieder auszugleichen. Die Aussagen dazu sind heterogen. Es deutet sich jedoch an, dass nach der veränderungsbedingten - eher vorübergehenden - Verschlechterung von Flexibilität und Qualität eine erhebliche Verbesserung zu erwarten ist. Das gilt gerade dann, wenn die neuen Rollen stärker gelebt werden (etwa durch eine grössere Kundenorientierung durch die LE und eine Präzisierung der Leistungserwartungen durch die LB).

Flexibilität und Qualität als Themen und deren Steigerung als Ziele von NOVE-IT haben innerhalb des Programmes ganz klar eine untergeordnete Priorität. Es dominieren technische und instrumentelle Fragestellungen, deren Details oft wichtiger genommen werden als Grundfragen der Kundenorientierung und Anpassungsfähigkeit der IKT. Aus Sicht der LB wirkt sich diese Schwerpunktsetzung negativ auf die Wahrnehmung des Gesamtprojektes aus. Ein systematisches Qualitätsmanagement sollte hier mittel- bis langfristig aufgebaut werden - und zwar auf Seiten der LE *und* LB. Nicht vollständig gelöst ist in diesem Zusammenhang bislang das Problem des Verlustes von Vertrauen, Personal und Know-how, insbesondere bei spezifischen Fachanwendungen.

Aus Sicht der LB kann NOVE-IT erst dann nachhaltig sein, wenn es vollständig umgesetzt ist. Obgleich sich viele Befragte kritisch über das Programm äusserten, war die überwiegende Mehrheit aufgeschlossen gegenüber den neuen Prozessen und Führungsinstrumenten. Entscheidend ist also die vollständige Einführung dieser Steuerungsinstrumente und Organisationsstrukturen, vor allem jedoch

das Funktionieren des neuen Betriebsmodells auf Basis der LV. NOVE-IT darf in dieser Hinsicht also noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden, sondern muss aktiv weitergeführt werden. Die Trennung von LB und LE erscheint zwar sinnvoll, doch in den Details würden sich viele noch gewisse Anpassungen wünschen. So liesse sich über eine gewisse Dezentralisierung im Bereich Support und Fachapplikationen sowie eine Beibehaltung der Zentralisierung im Bereich der Büroautomation und Standardapplikationen nachdenken, allerdings ohne zu einer UNO-Lösung zu greifen. Für die Programmleitung sollte eine Schlussfolgerung lauten, das Defizit bei den betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten gerade bei den LB zu beheben und in diesem Sinne eine Re-Priorisierung im Post-NOVE-IT-Prozess vorzunehmen bzw. zu realisieren.

Positive Nebenwirkungen wie ein auf andere Bereiche übertragbarer Kulturwandel können kaum festgestellt werden. Dies lässt sich jedoch wenigstens zum Teil auf die bislang unvollständige Umsetzung des Programmes zurückführen. Das veränderte Rollenverständnis muss sich erst noch in den Köpfen der Mitarbeiter festsetzen, was ein langfristiger Prozess ist und in sofern auch noch nicht abgeschlossen sein kann. Insgesamt deuten die genannten negative Aspekte bei Nebeneffekten und Qualität darauf hin, dass das Personalmanagement als unzureichend angesehen wird, um gute Mitarbeiter zu halten, offene Stellen angemessen zu besetzen und alle Mitarbeiter für ihre neuen Aufgaben angemessen zu schulen. Bei der Interpretation dieser Umstände ergibt sich fast automatisch die Frage danach, ob hier das Change Management bisher angemessen war und welche Schlussfolgerungen für die weitere Ausgestaltung des IKT-Managements gezogen werden sollten. Eine dieser zentralen Schlussfolgerungen muss lauten, dass der Kulturwandel nicht schlicht eine Folge des technologischen und organisatorischen Wandels ist, sondern parallel dazu bewusst thematisiert und gestaltet werden muss. Daraus ergibt sich die zweite Schlussfolgerung, das Thema Kommunikation insgesamt stärker zu gewichten und Sinn, Ziele und Massnahmen im Zusammenhang mit NOVE-IT bzw. dem IT-Management besser zu vermitteln, auch und gerade bei den LB.

Gesamthaft werden die Strukturen und Veränderungen, welche von NOVE-IT bislang eingeführt wurden, zunehmend zur Normalität und gewinnen an Akzeptanz. Deutlich wird allerdings zugleich, dass wesentliche Elemente des Programms noch nicht bzw. erst vor kurzem eingeführt wurden. Dabei spielen vor allem die SLA und die KLR eine bedeutende Rolle. Neben den strukturellen Änderungen von NOVE-IT stellen nämlich gerade diese beiden Instrumente vor allem auf Ebene der LB zentrale Elemente des mit NOVE-IT angestrebten Steuerungsmechanismus und der gewollten Dynamik dar.

Deutlich wird, dass die LB die Erreichung der Ziele und die Auswirkungen des Programms NOVE-IT nicht so optimistisch eingeschätzen wie die Vertreter der Departemente. Dafür können verschiedene Gründe ursächlich sein:

- Für die Departemente stand die grundsätzliche Trennung der Rollen von LB und LE und die LE-Konzentration im Vordergrund, weniger operative und technische Details. Die IMA sind hingegen unmittelbar von den Problemen des Veränderungsprozesses betroffen und mit deren operativen Lösung befasst. Aus der Nähe wirken die Probleme daher unter Umständen grösser als aus der Perspektive der strategischen Programmleitung und der Departemente.
- Der Erfolg von Programmen wie NOVE-IT liegt im Detail. Wenn das damit angestrebte Betriebsmodell funktionieren soll, müssen Einzelfragen zufriedenstellend beantwortet werden. Gerade die noch nicht funktionierenden Instrumente haben aber bei den LB für Ernüchterung gesorgt. Aus NPM-Projekten ist dieses Phänomen ebenfalls bekannt, teilweise waren sie an diesem Punkt stark bedroht.
- Der inkrementale Charakter des Programms wurde unterschätzt, insbesondere im Hinblick auf den angestrebten Kulturwandel, aber auch auf mittelbare Ziele wie Qualitäts- und Flexibilitätssteigerung. Auf der Ebene der LB werden die Defizite zwischen Anspruch und Wirklichkeit vor allem dann deutlich, wenn im Alltag die Rollenteilung noch nicht so funktioniert, wie durch NOVE-IT beabsichtigt.

4.1.3 Auswirkungen von NOVE-IT auf die Leistungserbringer

Die Evaluation der Zielerreichung auf Ebene der LE beruht auf Interviews mit acht Personen. Es wurden Gespräche mit Vertretern von allen internen LE sowie dem einzigen externen LE geführt. Bei einem LE waren der Leiter sowie der stellvertretende Leiter anwesend. Die LE sind nachfolgend aufgeführt.

- IDZ EDI (Informatik-Dienstleistungszentrum)
- ISC EJPD (Informatik-Service-Center)
- BIT (Bundesamt für Informatik und Telekommunikation), LE für EFD, UVEK und Bundeskanzlei
- DIK VBS (Direktion für Informatik)
- Abteilung Telematik EDA
- ISCeco EVD (Information Service Center)
- IBM, externer LE des EVD, die verantwortliche Projektleitung

4.1.3.1 Zielerreichung von NOVE-IT

Ähnlich wie bei den UV in den Departementen hat kein LE die offiziellen Ziele von NOVE-IT spontan genannt. Vielmehr war es auch hier so, dass nach Vorlegen einer Liste der übergeordneten Zielvorgaben diese als solche wiedererkannt wurden. Die Interviewpartner bei den LE nennen als Hauptziele von NOVE-IT am häufigsten die Effizienzsteigerung, die IT-Führung mit Trennung von LB und LE, die Zentralisierung der LE innerhalb der Departemente, weniger häufig genannt wurde die Qualitätsverbesserung und nur einmal die Ausweitung von IKT-Leistungen sowie eine Fokussierung von IKT-Leistungen auf den LB sowie interne und externe LE.

Die LE sind weniger geneigt, Einschätzungen zur Erreichung der Ziele insgesamt vorzunehmen als die UV; sie halten sich eher an einzelne Ziele. Laut einem LE sind die Ziele zu zwei Dritteln erreicht worden. Einer hält die Zentralisierung für gut verlaufen und nachhaltig umgesetzt, sieht einige Fortschritte bei der Informatikführung und -steuerung, hält jedoch den Paradigmenwechsel bei der finanziellen Führung für noch nicht bewältigt und fasst die Zielerreichung folgendermassen zusammen: „Das Projekt ist einfach noch nicht fertig, es braucht noch zwei Jahre.“ Auch andere sehen die IKT-Führung erst teilweise umgesetzt. Die Effizienzsteigerung halten die Interviewten für schwierig zu beurteilen. Ein LE konstatiert, der Nutzen werde grösser dargestellt, als er in der Realität sei. Einer meint, sie sei zu einem guten Teil erreicht worden, die Kosten hätten sich gemäss Budgetrestriktionen von NOVE-IT reduziert, obgleich viele neue Aufgaben mit Zusatzkosten hinzugekommen seien, z. B. die LSVA. Das Resultat sei ein IT-Budgetwachstum in Millionenhöhe gewesen. Ein anderer konstatiert, in vielen Bereichen werde heute kostengünstiger gearbeitet, die Gefahr liege jedoch bei den unerledigten Aufgaben.

Die Beurteilung der Zielerreichung von NOVE-IT fällt recht uneinheitlich aus, sie ist jedoch insgesamt durchaus positiv.

4.1.3.2 IKT als Mittel der Führung und Führungsinstrumente

Das Ziel IKT als Mittel der Führung wurde aus Sicht der Interviewpartner zum Teil erreicht. Beispielsweise habe NOVE-IT einen Beitrag zur Erstellung und Einführung von Prozessen beim LE geleistet. Laut einem LE hat sich die departementale Steuerung massiv verbessert, das Ressourcenmanagement auf dieser Ebene sei mit dem von früher nicht vergleichbar. Nicht von ungefähr kommt es, dass dieses Departement nach aus seiner Sicht grossen Problemen bei den IKT-Leistungen die Führungsentscheidung gefasst hat, die Büroautomation extern auszuschreiben und auszulagern.

Einige LE hingegen meinen, bei den Ämtern sei teilweise erst wenig Veränderung auszumachen. Dass die IKT noch nicht Chefsache bei den Ämtern sei, sehe man mitunter auch daran, dass an relevanten Sitzungen immer nur Stellvertreter teilnahmen. Die IKT-Führung und -Steuerung bereite den LB noch etliche Mühe. Die LE bemängeln besonders die „schwache finanzielle Führung“ und damit auch den Rückstand bei der KLR/LV. Ein Interviewter meint dezidiert, die finanzielle Führung sei von Anfang an vernachlässigt worden, dabei hätten betriebswirtschaftliche Mittel vorgängig zur gewünschten Steuerung eingeführt werden müssen. Was die Konzentration der LE betrifft, ist die Zielerreichung laut den Gesprächspartnern recht gut, trotz einiger Ausnahmen (siehe 4.1.1.3). Kritisiert wird im Zusammenhang mit diesem Ziel mitunter, dass die Vorgaben zu einseitig auf die LE ausgerichtet gewesen seien und viel zu wenig auf die LB.

Strategische Informatikplanung

Zur SIP haben die LE nicht viel zu sagen, das Instrument scheint kaum Anwendung zu finden. In den Worten eines LE: „Die SIP bringt dem LE nicht viel.“ Zwei LE meinen immerhin, die SIP sei vernünftig und wichtig. Zudem würde die SIP Kontinuität unter Beibehaltung von Flexibilität in die Planung bringen.

Service-Level Agreements

Die SLA werden nicht überall in gleichem Masse angewendet, wie im Abschnitt 4.1.1 dargelegt wurde. Die LE betrachten die SLA als zentrales, gutes und wichtiges Instrument, das seinen Zweck jedoch erst mit der Einführung der KLR/LV erfüllen könne. Ein Hindernis liegt aus Sicht der LE in einigen Bereichen in veralteter IKT, da in den letzten Jahren keine Reinvestitionen getätigt wurden. Für veraltete Plattformen und Systeme wollen sich die LE nicht auf Servicelevels einlassen.

KLR/LV als finanzielles Führungsinstrument

Die finanzielle Steuerung ist aus Sicht der LE wichtig. Die KLR/LV wird von den Interviewten denn auch als zentral für die LE beurteilt, kritisiert wird hingegen die verzögerte Bereitstellung des Instruments. Mancherorts eingeführte Versionen einer KLR „light“ werden von den LE zwar begrüßt. Gleichwohl wird eingewendet, dass mit einer richtigen KLR die wirklichen Kosten höher ausfallen, da Querschnittsleistungen, Telefonkosten etc. in den gegenwärtigen Rechnungen noch fehlen. Für die LE hat die LV einen hohen Stellenwert. Aus ihrer Sicht schafft die KLR nur in Kombination mit der LV Transparenz. Die KLR-Projektentwicklung wird von den LE kritisiert. Die Stakeholder mit Know-how im Projekt sind laut den Interviewten zu wenig oder zu spät einbezogen worden, wie etwa Fachleute aus der Finanzverwaltung.

Die LE halten die KLR/LV für ein wichtiges Instrument im Rahmen der finanziellen Führung. Dies allein ist als Fortschritt und Erfolg von NOVE-IT zu werten, waren es doch nicht zuletzt die Widerstände der LE, die zu Verschiebungen bei der KLR geführt haben: Vor noch nicht zu langer Zeit wehrten sich einige LE noch gegen die mit der KLR/LV einher gehende Transparenz.

Informatikcontrolling

Das ICO wird bei den LE weniger angewendet als bei den UV. Nur in einem Fall laufen offenbar viele Projekte im ICO. Der entsprechende LE hält ICO denn auch für eine gute Sache. Die Aussagen der Interviewten lassen den Schluss zu, dass die LE erkannt haben, dass Transparenz für die Führung innerhalb des LE nötig ist. Ein Gesprächspartner hält das ICO für wichtig, weil damit die IKT-Arbeit besser überblickt und Absatzplanungen gemacht werden können. Das ICO wird meist als grundsätzlich nützlich bezeichnet, wenn es nicht exzessiv betrieben wird. Es wird mitunter für nicht so kompliziert und aufwändig gehalten wie viele behaupten, wenn nicht gleich eine Luxusversion angewendet wird. Es werde viel übertrieben im Zusammenhang mit dem Aufwand im Controlling, auch weil „viele das einfach nicht gerne machen“. Eine Minderheit der LE hält das ICO für nicht zufriedenstellend für die LE und hält das ICO für die LB zugeschnitten.

Insgesamt ist die Wertschätzung für das ICO bei den LE sehr unterschiedlich, angewendet wird das Instrument noch wenig.

IT-Portfoliomanagement

Auch das ITP hat keinen hohen Stellenwert bei den LE, weder als Instrument grundsätzlich, noch in der Anwendung. Das ITP hat sich bei den LE als Tool nicht durchsetzen können und wird auf der Stufe Bund mitunter in Frage gestellt.

Gesamthafte Beurteilung der Instrumente von NOVE-IT

Insgesamt sind die LE mit den IKT-Führungsinstrumenten grundsätzlich einverstanden. Was den Kulturwandel betrifft, wird im Grundsatz die Notwendigkeit der Informatiksteuerung und Führung, der finanziellen Führung mit Kostentransparenz, der KLR/LV und der Aushandlung von SLA zwischen den LE und den LB nicht bestritten. Dies ist zweifellos ein grosser Schritt aus Sicht von NOVE-IT.

Mit der Anwendung der Instrumente und der Umsetzung der Transparenz, vor allem bei den Querschnittleistungen, ist man bei den LE zum Teil noch nicht sehr weit. Ein Grund dafür ist auch die Tatsache, dass die organisatorischen Umwälzungen mit der Konzentration der IKT in den Departementen zeitgleich mit der Einführung der Instrumente erfolgte.

4.1.3.3 Entflechtung von LE und LB

Aus den Interviews gehen folgende Erkenntnisse hervor. Grundsätzlich wurde die Entflechtung LB/LE aus Sicht der LE offenbar recht gut vollzogen, und die Aufgabenteilung funktioniert mittlerweile mehr oder weniger. Die Trennung in LB und LE bewährt sich langsam und sie wird als eines der „tollen Dinge an NOVE-IT“ bewertet. Das Abschliessen von Verbindlichkeiten und die Transparenz bei Leistungen ist für die LE zwar eine Herausforderung, bereitet jedoch inzwischen weniger Schwierigkeiten als am Anfang.

Bei den LE selber hat die Entflechtung laut eigener Einschätzung vor allem eine Professionalisierung, Spezialisierung und Kompetenzsteigerung gebracht. Beim BIT wurden wegen seiner besonderen Stellung zwei Leistungstypen eingeführt: Individualleistungen für einzelne Ämter und allgemeine Leistungen für die festgelegten Querschnittleistungen.

Die *Schnittstellen* zwischen LE und LB bei der Projektabwicklung von Fachanwendungen funktionieren aus Sicht der Interviewten inzwischen besser. Hier ist die Trennung LE/LB schwieriger als bei der Büroautomation. Es wird denn auch eher pragmatisch vorgegangen. Die technischen Anwendungsspezialisten sind auf LE-Seite, die fachlichen Spezialisten auf LB-Seite angesiedelt. In einem Fall leiten die fachlichen Spezialisten auf LB-Seite die Projekte, unter Mitarbeit von LE-Spezialisten für den technischen Teil. Die Entflechtung bei den Projekten ist hier zu 80 Prozent vollzogen. In einem andern Departement wird der LE vom LB bei Neuanwendungen zwar von Anfang an involviert, die Lösungsentwicklung geht jedoch meist an externe Partner, mit denen der LE in den Projekten keinen direkten Kontakt hat. Der interne LE fungiert dabei als Projektintegrator und zukünftiger Betreiber der Anwendungen. Hingegen sind in diesem Fall „Infrastrukturprojekte“ beim internen LE angesiedelt. Ein weiterer LE beurteilt die Zusammenarbeit trotz Schnittstellen als gut: Bei Neubedarf ist der LE früh im Projekt dabei und das notwendige Vertrauen zum LB ist da. Man arbeitet hier bei den Anwendungen viel mit externen Partnern zusammen. Ein LE kritisiert die Projektleitungskompetenzen des LB als teilweise ungenügend, was ins Gewicht fällt, da dieser bei neuen Anwendungen die Federführung hat.

Im Falle des EVD, das seit Februar 2004 einen Vertrag mit einem externen LE (IBM) für die Büroautomation hat, sind keine Aussagen zu effektiven Erfahrungen mit der Entflechtung möglich. Die klare Trennung war zur Zeit der Gespräche mit dem UV und den beiden LE noch in Umsetzung und nicht in allen Bereichen klar definiert. Das SLA wurde noch nicht angewendet. Theoretisch ist die Aufgabenteilung zwar einfach – Büroautomation bei IBM, Fachanwendungen beim internen LE –, praktisch aber gibt es neue Herausforderungen. Dazu gehört der Bereich der Sicherheit, was den bis anhin nie gewährten Anschluss eines externen Partners (IBM) an das Netz der Bundesverwaltung oder oberste Administratorenrechte betrifft. Mögliche Spannungen bzw. Reibungspunkte in der Entflech-

tung können zwischen dem internen und dem externen LE auftauchen. Auch könnten auf Seiten der Verwaltung Verzögerungen beim Liefern von Angaben und Berechtigungen auftreten.

Die Meinungen der LE zu *Budgetierungsfragen* gehen auseinander. Man ist sich nur darin einig, dass KLR/LV-Fragen schnell gelöst werden müssen. Nur in einem Fall werden sie als völlig problemlos gesehen: Ein Teil der Investitionskosten wird hier beim LE eingestellt, ein Teil der jährlichen Amortisationskosten beim LE, die Betriebsleistung ganz beim LE, die Projekte beim LB, einige hingegen beim LE (z. B. die Erneuerung von Plattformen). In einem andern Fall funktioniert das Modell innerhalb gewisser Grenzen: Die Budgets für Entwicklungsaufgaben sind beim LB, jene für Betrieb und Testkosten bei den LE eingestellt. Dies wird bei grösseren Anwendungen mit modularem Aufbau als schwierig erachtet, da grössere Infrastrukturleistungen vorfinanziert werden müssen. Andere LE äussern sich kritischer: Die LB fordern extrem viel vom LE, teilweise ohne genug Klarheit über die Kostenfolgen oder die Ressourcen zu haben. Die LB wissen aus dieser Sicht häufig nicht recht, was sie wollen oder brauchen. Verbesserungen sind jedoch im Gang und werden insbesondere mit der KLR/LV erwartet. Bei neuen Fachanwendungen wird zudem kritisiert, dass bei der Budgetierung die Betriebskosten vernachlässigt werden. Man hofft, dass die LV diesen Fehler behebt.

Die LE identifizieren weitere *Probleme bei den LB*. Dies habe damit zu tun, so ein Interviewter, dass beim LB die Trennung als Bedrohung empfunden worden sei, da man den Ämtern etwas weggenommen habe. Die Personalwechsel vom LB zum LE waren teilweise schwierig. Es gab bei den LB in der Folge einen Mangel an Fachpersonal. Aus Sicht einiger LE hat die Entflechtung bei den LB klar zur einer Aushöhlung bzw. einem Verlust von Wissen vor Ort bei den Fachprozessen geführt. Dies beeinträchtigt die Bestellerkompetenz der LB. Ein weiteres Problem aus Sicht einiger LE ist, dass die LB auch bei der Umsetzung zu viel mitreden wollen. Dass die LB sich mit der Planung und Führung teilweise noch schwer tun, wird jedoch auch auf die Finanzsituation mit gehäuft auftretenden Sparrunden zurückgeführt, die eine verlässliche Entwicklung und Planung erschwert.

Ein grosses Problem für die Arbeitsteilung wird von einigen LE im mangelhaften *Vertrauen zwischen LB und LE* gesehen. Das ungenügende Vertrauen, vor allem gegenüber dem BIT, das für alle Departemente Leistungen erbringt, lässt sich offenbar unter anderem auf eine als mangelhaft eingestufte Kostentransparenz bei den Querschnittleistungen zurückführen. Dies wird besonders bei den Sparrunden des Bundes als zusätzliches Ärgernis gesehen, weil laut einem Gesprächspartner im BIT überdurchschnittlich viel im Bereich der Querschnittleistungen gespart wird, so dass andere Departemente und Ämter zusätzlich zum eigenen Spardruck einen Teil der Konsequenzen des Spardrucks im EFD tragen müssen.

Insgesamt sehen die LE die Entflechtung und die Aufgabenteilung LE/LB als ein wichtiges Ziel von NOVE-IT an. Die Umsetzung ist ein gutes Stück vorangekommen, das Rollenverständnis verankert und die als unabdingbar erkannte Vertrauensbasis zwischen LE und LB entwickelt sich.

- Die Entflechtung wird grundsätzlich von den LE nicht in Frage gestellt. Dies ist ein positiver Befund für NOVE-IT.
- Bezüglich der Zukunft ist man eher optimistisch, da man sich Verbesserungen mit der KLR /LV verspricht. Wenn die Leistungen verrechnet werden, erhalten die LE nicht mehr nur neue Aufgaben, sondern sie können auch, was den Betrieb angeht, gleich über die Mittel sprechen.
- Einige LE erwarten auch, dass die LB ihre Rolle in der Steuerung noch stärken werden. Aufträge würden in Zukunft wohl gezielter ausgelöst. Ein Interviewter erwartet in diesem Zusammenhang eine stärkere Verlagerung zum LB bei der Projektabwicklung und der Lösungsentwicklung.
- Ein wirklicher Wettbewerb unter den LE wird kaum erwartet, da die LE in der Bundesverwaltung zu klein seien um mitspielen zu können. Eine Konzentration bei den LE könne es jedoch durchaus geben, vor allem im Bereich der Büroautomation. Diese werde wohl in naher Zukunft den Stellenwert von Telefonen erhalten, wie ein LE meinte, so dass sich ein interner LE in diesem Bereich nicht mehr rechtfertigen liesse.

4.1.3.4 Veränderung der Flexibilität

Die Anpassung an die Geschäftsprozesse oder Organisation sei eigentlich kein Problem, meinen die LE. Aber was das Ziel Flexibilität eigentlich genau umfassen soll, ist mehreren LE nicht klar. Das Ziel sei nie eindeutig definiert worden. Dies wird mitunter als grosser Schwachpunkt von NOVE-IT bezeichnet. Ein LE hält dieses Ziel für fragwürdig, da standardisierte Prozesse generell im Widerspruch zu Flexibilität stünden. Eine Erhöhung sei damit unrealistisch.

Die LE definieren Flexibilität meist als die Fähigkeit, einen Kundenwunsch schnell zu erfüllen. Dabei sind Kundenanfragen einerseits sehr unterschiedlich. Andererseits fehlen bei grösseren Geschäften häufig die Kapazitäten (Personal) für schnelle Reaktionen. Nur ein LE bezeichnet die Flexibilität als generell höher als vorher. Ansonsten wird sie für Standardanforderungen und die Büroautomation als erhöht, bei Fachanwendungen jedoch als tiefer beurteilt. Die rigide Dreiteilung in Sach-/Investitions-/Personalkredite wird als Hindernis bei der Erhöhung der Flexibilität gesehen. Die mangelnde Kreditübertragung wird ebenso kritisiert wie die Tatsache, dass LE keine Risikozuschläge verrechnen und keine Rücklagen machen dürfen. Man könne keine Reinvestitionen tätigen, wenn "einem laufend das Geld weggenommen" werde und sie mit den LB keine zusätzlichen Finanzverträge schliessen können, meint ein LE. Die Flexibilität der FLAG-Ämter wird eindeutig als grösser beurteilt.

Die Auslagerung der Büroautomation des EVD an den externen LE IBM wird als flexibel bezeichnet (Erfahrungswerte stehen aber noch aus), weil für das Departement danach nur noch berechenbare bzw. absehbare Betriebskosten gemäss Vertrag anfallen, jedoch keine Investitionen. Mit der Ausgliederung wurde nämlich gleichsam die ganze Entwicklung mit PC-Erneuerung samt Aufschaltung der neuen Softwarereleases eingekauft. Dazu gehört zum Beispiel der Umgang mit der Virusproblematik. Man hat von „unkontrollierten variablen Kosten zu einem fixen Leistungsplan“ gewechselt. Zudem liegt das gesamte Qualitätsmanagement beim externen LE. Da im Vertrag Pönalien festgehalten sind, hat der LB mehr Druckmittel in der Hand, als das gegenüber verwaltungs-internen LE der Fall ist.

Die Flexibilität systematisch evaluieren will nur ein Interviewpartner, und das höchstens jährlich. Das Hauptproblem bei einer Evaluation der Flexibilität wird bei den LE in der schwierigen Wahl und Messung von sinnvollen Kriterien gesehen. Ein LE führt ein mögliches nützliches Kriterium für die Flexibilität an: der schnelle Nachweis der Folgen von Sparmassnahmen in der Umsetzung von IKT-Leistungen beim LE.

Bei der Bewertung des Ziels Flexibilität sind die LE insgesamt etwas ratlos, weil das Ziel nicht als fassbar betrachtet wird. Folglich werden auch die Möglichkeiten einer Evaluation der Erreichung der Flexibilität nicht als ermutigend oder zweckmässig angesehen.

4.1.3.5 Veränderung der Qualität der IKT-Dienstleistungen

Die Zufriedenheit der LE mit der Qualität der IKT-Leistungen insgesamt ist durchschnittlich. Durch die Umwälzungen hat es laut den LE ein gewisses „Loch“ gegeben, zu dem auch die Unsicherheiten beim Personal beigetragen haben. Ein LE hält die Qualität nicht für schlechter als früher – das Tal sei mittlerweile durchschritten –, aber eine Verbesserung sei noch angezeigt. Ein LE konstatiert klar, dass die Qualität bei Standardanforderungen besser geworden ist. Ein anderer Interviewpartner beurteilt die Qualität der Fachanwendungen im Vergleich mit früher als recht gut bis sehr gut.

Die *Verfügbarkeit* halten die LE insgesamt für angemessen. An den bestehenden Problemen arbeitet man. Ein LE hält Verbesserungen für unabdingbar, während ein anderer klar differenziert: Bei der Büroautomation ist es heute besser als früher, bei Plattformanwendungen inzwischen auch; tendentiell schlechter geworden ist hingegen die Verrfügbarkeit im applikatorischen Bereich. Bei Fachanwendungen ist sie sehr unterschiedlich. Einige LE erwähnen durch das BIT verschuldete Ausfälle, hier sind mittlerweile Massnahmen ergriffen worden zwischen den LB und dem BIT. Das BIT sieht in vielen Bereichen eine Stabilisierung der Situation.

Die *Sicherheit* ist für einen LE angemessen gemäss SLA (mehr wäre nicht zweckmässig). Andere halten sie zumindest grundsätzlich für gewährleistet und verweisen auf Qualitätssicherungen mit Indikatoren. Ein LE betont Verbesserungen in der Haus-Sicherheitstechnik. Ein anderer Gesprächspartner hält die Katastrophenvorsorge nicht für überall gut.

Die *Anwenderfreundlichkeit* hält ein LE wiederum für angemessen gemäss SLA. Einer hält diese für schwer zu beurteilen. Mitunter wird unterschieden zwischen der guten Anwenderfreundlichkeit bei der Büroautomation und der noch verbesserungswürdigen bei den Fachanwendungen, wobei bei letzteren eine Verbesserung im Gange ist.

Der *Support* wird gegenüber früher meist als klar besser bewertet, unter anderem weil erst durch den Zusammenzug der Mitarbeiter aus den Ämtern die kritische Masse erreicht worden ist. Hier wird teilweise auf Umfragen verwiesen, die nach der Reform verbesserte Werte ausweisen. Die LE verweisen darauf, dass die Einschätzung vieler Endnutzer, der Support sei früher besser gewesen, objektiv nicht haltbar sei. Bei den Fachanwendungen sind aber offenbar noch Verbesserungen notwendig.

Die Qualität ist laut mehreren Interviewten eher durch *Budgetkürzungen* wie das Entlastungsprogramm als durch NOVE-IT gefährdet. Der LE-Betrieb kann teilweise nur noch mit Schwierigkeiten gewährleistet werden. Auch die fehlenden Mittel für Reinvestitionen werden als Problem betrachtet: Das Halten oder Steigern der Qualität in einigen Bereichen ist demnach nicht gewährleistet, da die Mittel für Reinvestitionen fehlen. So wird Material nicht immer ersetzt, wo dies nötig wäre. Es wird als ineffizient sowie riskant und kurzsichtig gewertet, wenn Material nur noch beim Auftreten von technischen Problemen ersetzt wird. Sollte diese kurzsichtige Strategie den LE auf der Serverebene einholen, könnten die Auswirkungen gravierend sein. Teilweise wird der Mangel indirekt auf NOVE-IT zurückgeführt, da das Programm „Finanzierungswege verschlossen hat“, etwa wenn der Kunde für Reinvestitionen zahlen muss.

Ein umfassendes integriertes Qualitätssystem existiert in keinem Departement. Hier bedarf es noch einiger Arbeit. Mehrere LE verweisen jedoch auf ein gegenüber früher besser entwickeltes Qualitätssystem („die Verbesserung der Qualität wurde durch NOVE-IT positiv beeinflusst“), auf verschiedene, heute gemessene Indikatoren (Termin-treue, Durchlaufzeiten, Systemverfügbarkeit, Incident-Erledigung, etc.) und in diesem Zusammenhang auch auf die SLA, die viele Parameter enthalten würden, wie Eskalationstabellen, die monatlich bis jährlich geliefert würden. Laut einem Gesprächspartner werden die SLA klar als Steuerungsinstrument für die Qualität verwendet. Insgesamt ist bei den Anwendungsentwicklungen die Qualitätsmessung weniger gut, da sich die Bestimmung der Indikatoren schwieriger gestaltet.

Dass die Qualität gemessen werden soll, ist unter den LE unbestritten. Hingegen fällt es ihnen schwer zu sagen, in welchem Rahmen sich integrierte Qualitätsmessungen bewegen sollen. Im Zentrum muss aus ihrer Sicht der Nutzen stehen. Das Augenmass muss bewahrt werden, denn das Erheben von zu vielen Indikatoren wird nicht als sinnvoll erachtet. Es wird auch grössere Klarheit darüber gefordert, wer die Mittel dafür aufbringen muss, wenn eine Qualitätskontrolle im grossen Stil eingeführt wird.

Die LE beurteilen das Ziel Qualitätssteigerung gleichsam pragmatisch, mit Blick auf die weit reichenden Umwälzungen sowie die angespannte Ressourcenlage. Zwar können mangels Messungen und unterschiedlichen Leistungen keine genauen Vergleiche mit früher angestellt werden. Die Talsohle im Zusammenhang mit der Reorganisation scheint jedoch durchschritten, jetzt steht der Spardruck als grosse Herausforderungen für die Qualität an. Die Verbesserungen beim Support fallen am ehesten ins Auge. Die Bereiche Verfügbarkeit, Sicherheit und Anwenderfreundlichkeit fallen eher durchschnittlich aus. Sorgen bereiten allenfalls die mangelnden Reinvestitionen, wemgleich es hier wohl auch Anwendungen gibt, die durchaus ausgemustert werden könnten – nicht alles sei zentral, wie ein Gesprächspartner meinte.

4.1.3.6 Nachhaltigkeit

Die LE sind sich einig, dass die Erhaltung und Weiterentwicklung der Entflechtung LE/LB und die damit zusammenhängenden Prozesse für die Nachhaltigkeit von NOVE-IT ausschlaggebend sind. Die Entflechtung wird mitunter als nicht umkehrbar bezeichnet, weil die Mittel für eine Umkehr fehlen. Es muss laut einigen Interviewten sichergestellt werden, dass keine Schatteninformatik in den Ämtern aufgebaut werde. Völlig optimistisch äussert sich nur ein LE, der NOVE-IT für nachhaltig und die Anwendung der Prozesse und Instrumente, den konsistenten Betrieb der Infrastruktur sowie die Anwendungen für gesichert hält.

Zudem wird die finanzielle Führung mit einer (zukünftigen) KLR/LV als unabdingbar für die Nachhaltigkeit betrachtet, ebenso wie eine grössere Budgetflexibilität bei den LE. So wird beispielsweise gefordert, dass die IT-Mittel in die Hände der LB übergehen und der IT-Plafond für Ämter aufgehoben wird.

Zentral für die Nachhaltigkeit ist laut LE die Forderung, dass Budgetkürzungen nicht endlos weitergehen können. „Die Zitrone ist ausgepresst“, heisst es auch hier. Die Nachhaltigkeit bedinge das Halten von qualifiziertem Personal. In diesem Zusammenhang besteht offenbar die Gefahr, dass die LE zu Boden gefahren werden, wenn sie von den Departementen nicht unterstützt werden.

Anscheinend werden mitunter die ständigen Diskussionen um Konsolidierung und Ausgliederung als der Nachhaltigkeit abträglich gesehen. Es braucht Klarheit und Verbindlichkeit. Ein Gesprächspartner hält die Nachhaltigkeit für nicht gewährleistet, wenn auf eine UNO-Lösung umgeschwenkt wird, weil bisherige Ergebnisse torpediert würden.

Auf die Frage, ob die Nachhaltigkeit evaluiert werden soll, antworten zwei LE klar mit nein. Einer begründet dies damit, dass man die Nachhaltigkeit nicht messen müsse, wenn jedes Amt einmal sein eigenes Budget zur Steuerung der IKT habe. Nur ein LE hält die Prüfung der Nachhaltigkeit ausdrücklich für sinnvoll, aber auch nur, wenn die Kontrollen Folgen haben.

4.1.3.7 Nebenwirkungen

Die LE machen in verschiedenen Bereichen Nebenwirkungen von NOVE-IT aus.

- Aus Sicht der LE hat ein *Kulturwandel* mit einem neuen Rollenverständnis der LB und LE eingesetzt, dieser ist jedoch noch nicht abgeschlossen.
- Der *Umgang mit Ressourcen* wird von den LE vorsichtig optimistisch beurteilt. Das Kostenbewusstsein wird von drei LE als höher bewertet, was aber nicht automatisch auf NOVE-IT zurückgeführt wird. Ein Interviewpartner erkennt Sparpotenzial bei vermehrter Zusammenarbeit zwischen den LE, vor allem bei der Büroautomation, sowie bei konsequenterem Einsatz von Think-Client-Leistungen. Ein weiterer LE konstatiert, Synergien in kleinem Umfang könnten noch genutzt werden, wenn gemeinsame Geschäftsverwaltungslösungen oder andere Standardisierungsmöglichkeiten genutzt würden, ist jedoch skeptisch bezüglich des Erfolgs. Sparpotential wird von einem andern LE nicht bei den Fachanwendungen, sondern bei der Büroautomation und der Archivierung ausgemacht. Mitunter wird ein unzureichend sparsamer Umgang mit Ressourcen bei den LB in folgendem Sinne konstatiert: Was der Endbenutzer will, wird vom Integrationsmanager ohne grosses Hinterfragen auch heute noch bewilligt. Ein Interviewpartner stellt fest, dass NOVE-IT-Gelder zur Bereinigung von Infrastruktur genutzt wurden – und dies nicht immer im Sinne von NOVE-IT.
- Auf der *Ebene Personal* konzentrieren sich die Nebenwirkungen auf die Folgen des hohen Drucks sowie der Verunsicherung. Ein interner LE meint in diesem Zusammenhang, Bundesangestellte könnten grundsätzlich schlecht mit Unsicherheit umgehen. Viele Mitarbeitende sind an ihre Leistungsgrenze gekommen, die Folgen waren Demotivation und Blockaden, Abgänge und Personalwechsel sowie Gesundheitsprobleme. Ein kleiner LE mit unter 40 Mitarbeitenden hat zwei Mitarbeiter aus gesundheitlichen Gründen verloren. Die anfängliche Ver-

unsicherung des Personals durch NOVE-IT ist indessen inzwischen einer Verunsicherung durch den Spardruck gewichen. Die LE kritisieren im Zusammenhang mit den Nebenwirkungen auf der Ebene Personal das Change Management als ungenügend. Die weichen Faktoren wurden aus dieser Sicht vernachlässigt. Trotzdem hat es auch Mitarbeitende gegeben, welche die Chance von Veränderungen und die Übernahme von neuen Funktionen und Verantwortung für ihre eigene Laufbahn gewinnbringend wahrnehmen konnten.

- Eine *Rückstellung von IT-Projekten* wird von drei LE verneint, für marginal gehalten oder allgemein den Budgetkürzungen zugeschrieben. Drei Interviewpartner hingegen führen Rückstellungen auf NOVE-IT zurück. Es gebe bei den Fachanwendungen Ruinen, in die 10 bis 15 Jahre nicht investiert wurde.
- Der *Verwaltungsaufwand* ist laut den Interviewten gestiegen. Ein LE sieht nur einen geringen Anstieg, ein weiterer fügt an, ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand und Formalismus sei weder die Trennung LB/LE noch die gewünschte Leistungsverrechnung realistisch. Er nennt dies ohne Ironie „gewollte Bürokratie“. Der Aufwand wird von zwei LE als gross beurteilt, wobei einer meint, die Situation sei verschlimmert worden durch Verspätungen der Projektleitung von NOVE-IT, was die Konzepte und Instrumente betrifft. Mitunter wird der gestiegene Verwaltungsaufwand teilweise auf die unnötigen Detailausprägungen von NOVE-IT-Instrumenten zurückgeführt.

Es kann nicht erstaunen, dass die stark von NOVE-IT betroffenen LE Nebenwirkungen konstatieren. Diese ergeben sich vor allem beim Personal. Diesbezüglich herrscht Einigkeit unter den LE. Die Fragen des Umgangs mit Ressourcen, der Rückstellung von IT-Projekten und des gestiegenen Verwaltungsaufwandes werden hingegen unterschiedlich bzw. mit unterschiedlichem Akzent beurteilt.

4.1.3.8 Diskussion

Die Zufriedenheit der LE mit NOVE-IT insgesamt bewegt sich zwischen „knapp genügend“, „halb-halb“, „genügend“ und „durchaus darüber“. Das klingt zwar teilweise kritisch. Allerdings taxieren einige LE einige Ziele von NOVE-IT als absolut wichtig – bis hin zur Aussage eines LE, ohne NOVE-IT wäre die Informatik im Departement früher oder später zusammengebrochen. Ein Teil der Kritik bezieht sich denn auch auf die Rahmenbedingungen, die Umsetzung und die mangelnde Zufriedenheit mit der Projektleitung.

Die Beurteilung der Zielerreichung durch die LE fällt uneinheitlich aus. Positiv beurteilt wird die Entflechtung von LE und LB. Sie wird von den LE als weiter fortgeschritten eingeschätzt, als von den befragten Vertretern der Departemente und LB.

Die Instrumente, sofern sie angewendet werden, erhalten durchaus positive Noten. Kritisiert wird jedoch auch hier das Fehlen der KLR/LV. Die von den LE als wichtig betrachteten SLA werden erst mit der KLR/LV zu einem griffigen Instrument. Zudem wollen die LE auch Betriebskosten ausweisen und verrechnen können. Dass die LE den Stellenwert der LV stärker betonen als die UV und die LB erstaunt nicht, da sich die LE mit – aus ihrer Sicht – hohen Anforderungen der LB konfrontiert sehen, welche sie sich mangels entsprechender Instrumente nicht bezahlen lassen können. Dass einige LE im Zusammenhang mit aus ihrer Sicht veralteter Hardware Schwierigkeiten haben, die Service-Levels in den SLA einzuhalten, muss hingegen genau in Hinblick auf Zweck und Funktionieren der SLA hinterfragt werden. Die SLA basieren ja gerade auf dem Aushandeln von Qualitätsanforderungen zwischen LB und LE und sind somit das geeignete Instrument, um die Service-Levels unter anderem auch den technischen Umständen anzupassen.

Der SIP und dem ITP wird von den LE klar weniger Bedeutung beigemessen als von den Departementen und den LB. Dies erklärt sich dadurch, dass diese Instrumente für die LE einen geringeren Nutzen haben. Dies trifft, in vermindertem Ausmass, auch für das ICO zu.

Im Bezug auf NOVE-IT ist es indes als Erfolg zu werten, dass die LE sich heute nicht mehr in gleichem Masse gegen Transparenz von Kosten und Leistungen wehren, wie dies zu Beginn von

NOVE-IT der Fall war. Dieser Wandel zeigt auf, dass sich das Rollenverständnis bei den LE im Zuge der Entflechtung von LE/LB zusehends verfestigt. Die LE lernen, dass Transparenz mit der gewünschten LV einhergeht.

Zur Steigerung der Flexibilität in Folge von NOVE-IT können auch die LE nur wenig sagen. Dieses Ziel wurde den Rollenträgern nicht klar genug vermittelt, so dass klaren Aussagen zur Bewertung der Zielerreichung nicht möglich sind. Die Steigerung der Qualität wird unterschiedlich beurteilt. Dies liegt einerseits an der noch unvollständigen Umsetzung von NOVE-IT und andererseits am noch kurzen Erfahrungshorizont.

Bezüglich der Nachhaltigkeit lässt sich erkennen, dass viele LE das Programm für irreversibel halten. In dieser Bewertung äussern sich die LE dezidierter als die UV und die LB. Mit der Rückgängigmachung der Entflechtung rechnen die LE nicht. Im Unterschied zu den UV und den LB pochen die LE stärker auf Klarheit, was die zukünftige Entwicklung von NOVE-IT in Bezug auf die LE betrifft: Die LE wollen die Frage der Zentralisierung/Dezentralisierung explizit geklärt haben, da sie der Unklarheit zu diesem Thema ein grosses Verunsicherungspotenzial zuschreiben. Auch dies ist nicht erstaunlich, da die LE bei einer Entwicklung in Richtung einer weiteren Zentralisierung oder gar einer UNO-Lösung am direktesten betroffen wären. Damit einhergehend sehen die LE die grösste Bedrohung ganz klar nicht in NOVE-IT, sondern in den Sparmassnahmen des Bundes allgemein. Durch diese sehen sie sich in ihrer Leistungsfähigkeit und Qualität sowie teilweise in ihrer Existenz bedroht.

Als negative Nebenwirkungen von NOVE-IT beim Personal werden Verunsicherung, Druck sowie Verlust von Personal und Know How identifiziert. Die Entflechtung LE/LB bringt es mit sich, dass diese Nebenwirkungen von NOVE-IT auf der Ebene des Personals bei den LE ausgeprägter waren als bei den UV und den LB. Bei den LE konzentrierten sich die personellen Folgen der Entflechtung am direktesten. Ein ungenügendes Change Management und die Personalpolitik im Zusammenhang mit NOVE-IT sind offenbar (mit) verantwortlich für diese Nebenwirkungen.

Hingegen kritisieren die interviewten LB die Zunahme des Verwaltungsaufwandes im Zusammenhang mit NOVE-IT stärker als die LE und die UV. Dieser Befund zeigt, dass die Umsetzung des NOVE-IT-Führungsinstrumentariums die LB in besonderem Masse gefordert hat und weiterhin fordert. Die anfängliche Komplexität bzw. die späte Verfügbarkeit der Instrumente hat den Aufwand für die Rollenträger noch zusätzlich erhöht.

4.2 Zufriedenheit mit IKT und NOVE-IT in der Bundesverwaltung

Um die Zufriedenheit der von NOVE-IT betroffenen Personen auf breiter Basis erfassen zu können, wurde eine Online-Befragung bei allen Mitarbeitern der Bundesverwaltung durchgeführt. Das Interesse liegt dabei einerseits in der Einbeziehung einer möglichst breiten Menge von Betroffenen und andererseits auf der Erfassung der "Zufriedenheit mit NOVE-IT". Dabei stellt sich die Schwierigkeit, dass die Zufriedenheit mit NOVE-IT nicht direkt bei allen Mitarbeitern abgefragt werden kann, da ein grosser Teil der Mitarbeitenden, in erster Linie die Endbenutzer, nicht mit NOVE-IT direkt in Kontakt gekommen sind, sondern lediglich die Auswirkungen von NOVE-IT im Sinne einer Veränderung bei der genutzten und zur Verfügung stehenden IKT (und damit zusammenhängender Aspekte) spüren. Da dennoch alle Mitarbeiter im Rahmen der Evaluation mittels eines Fragebogens befragt werden sollten, musste ein Fragebogen erstellt werden, der unabhängig vom Kenntnisstand und Involvierungsgrad zu NOVE-IT ausgefüllt werden konnte.

Die Internet-Umfrage wurde zusammen mit dem Evaluationsauftrag V6 "Selbstevaluation" durchgeführt. Unter Berücksichtigung der oben genannten Ausrichtungsschwierigkeiten auf alle Mitarbeitenden und der Zusammenarbeit mit dem Evaluationsauftrag V6, wurde ein Fragebogen erstellt, der sich in zwei inhaltliche Hauptteile gliedert. Im ersten Teil wurden allgemeine Fragen zum Status und zur Qualität der vorhandenen Informations- und Kommunikationstechnologie in der Bundesverwaltung gestellt. Der zweite Teil des Fragebogens betraf verschiedene spezifische Aspekte rund um das Programm NOVE-IT.²⁴

4.2.1 Beschreibung der Beobachtungsmenge

Insgesamt haben mehr als 4'700 Mitarbeitende der Bundesverwaltung den Fragebogen innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens zurückgesandt, von denen 4'634 Fragebogen für die vorliegende deskriptive Auswertung berücksichtigt werden konnten. Dies entspricht - gemessen an der Zahl der erreichten Mitarbeitenden - einer Rücklaufquote von rund 17 Prozent. Abbildung 3 zeigt die wichtigsten Werte zum Umfang der Beobachtungsmenge und zur Rücklaufquote.

Zahl der versendeten Mails	30'318
Ungültige Adressen	52
Abwesenheitsmeldungen	2'757
Kein Internetzugang ²⁵	166
Link funktioniert(e) nicht oder andere Probleme beim Zugriff ²⁶	173
Erreichte MitarbeiterInnen	27'170
Rücklauf	4'634
Rücklaufquote	17.1 Prozent

²⁴ Die Auswertungen zu den Fragen des Fragebogen-Abschnittes 2.3 "Umsetzung von NOVE-IT" werden nicht innerhalb des vorliegenden Berichts dargestellt und können im Berichtsteil V6 "Selbstevaluation" eingesehen werden.

²⁵ 166 Personen gaben per Rückmail bekannt, dass sie zwar über einen Mail-, nicht aber über einen Internetzugang verfügen.

²⁶ Das erste Zugriffsproblem entstand, weil aufgrund des hohen Datenstroms Richtung Fragebogen-Server und damit Richtung HSG bei der Serverüberwachung im BIT ein Hackerverdacht entstand und die HSG gebeten wurde, den Server vom Netz zu nehmen. Beide Personen (im BIT und in der HSG) waren nicht über einen wahrscheinlich hohen Datenstrom informiert und haben bezüglich Sicherheit das Richtige getan. Das zweite Problem entstand durch eine Fehlkonfiguration der Firewall im BIT. Beide Probleme führten zu einem Ausfall von mehreren Stunden bzw. einem Tag. 173 Personen haben sich per Antwortmail gemeldet, weil sie Probleme beim Zugriff hatten. Alle Personen wurden per Mail über das Problem informiert und haben möglicherweise später den Fragebogen ausgefüllt.

Abbildung 3: Umfang der Beobachtungsmenge und Rücklauf der Online-Befragung

Abbildung 4 zeigt die Verteilung der Stichprobe auf die einzelnen Departemente der Bundesverwaltung: 27.8 Prozent der beantworteten Fragebogen stammen aus dem EFD, 19.0 Prozent aus dem VBS. Alle anderen, etwa die Hälfte, entfallen auf die anderen fünf Departemente bzw. die Bundeskanzlei (BK).

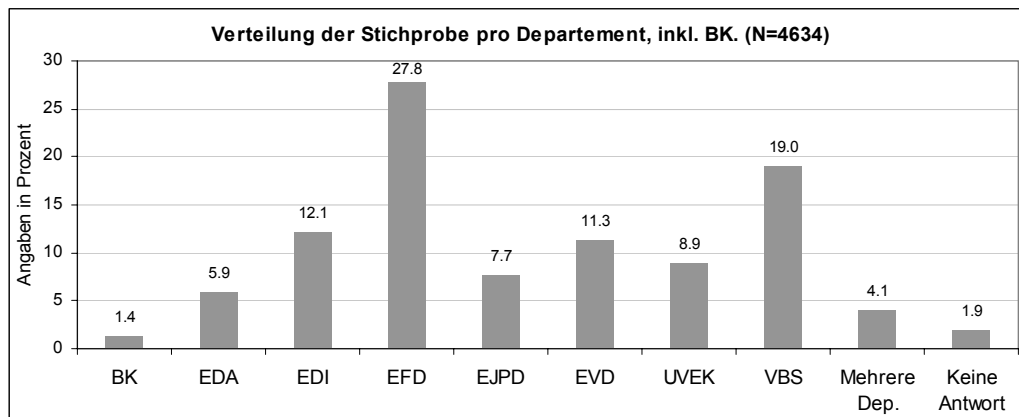


Abbildung 4: Verteilung der Stichprobe pro Departement (inkl. Bundeskanzlei, BK)

Abbildung 5 fasst die wesentlichen soziodemographischen Eckwerte der untersuchten Stichprobe zusammen.

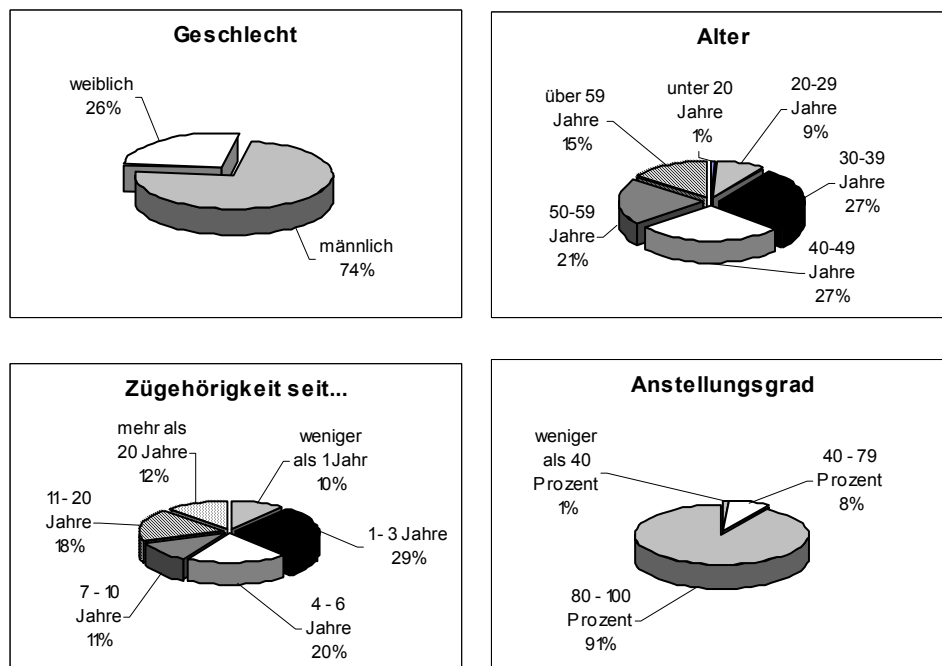


Abbildung 5: Soziodemographische Merkmale der Stichprobe (N=4'634)

Insgesamt haben von allen beantworteten Fragebogen 2165 Personen Angaben zu ihrer Funktion bzw. Rolle im Rahmen von NOVE-IT gemacht (vgl. Abbildung 6). Die Mehrheit der antwortenden Personen sind mit rund 60 Prozent Endbenutzer. Die LB sind mit rund 19 Prozent und die LE mit rund 16 Prozent vertreten. Angehörige des IKT-Managements sind mit 0.6 Prozent sowie Programmmitarbeitende von NOVE-IT mit 0.9 Prozent vertreten. In der Kategorie anderes* (3.8 Prozent) werden folgende Kategorien mehrheitlich genannt: Super-User, externe Berater und Ausbilder.

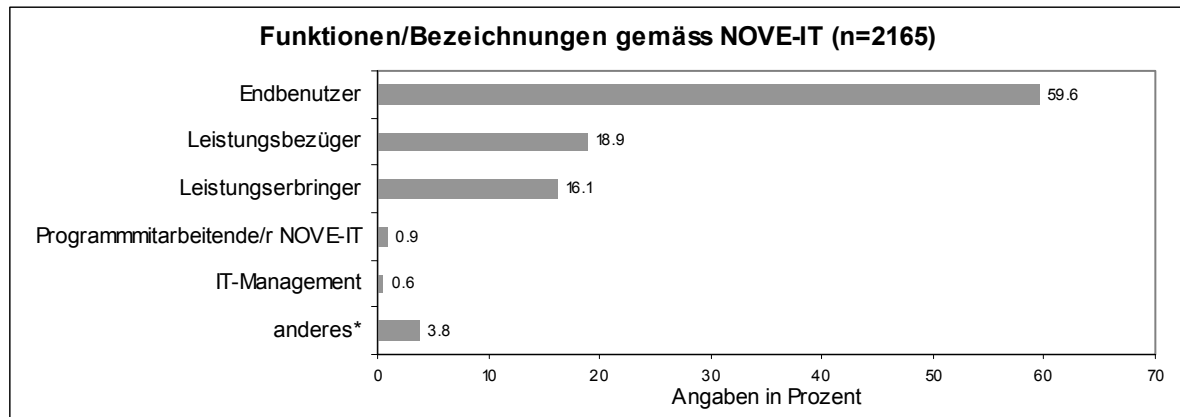


Abbildung 6: Verteilung auf Funktionen bzw. Bezeichnungen gemäss NOVE-IT

Abbildung 7 zeigt, dass der Grossteil der antwortenden Personen weder an der Planung (90.3 Prozent) noch an der Umsetzung (80.5 Prozent) von NOVE-IT direkt beteiligt war. Demgegenüber geben rund 15 Prozent an, an der Umsetzung von NOVE-IT beteiligt gewesen zu sein.

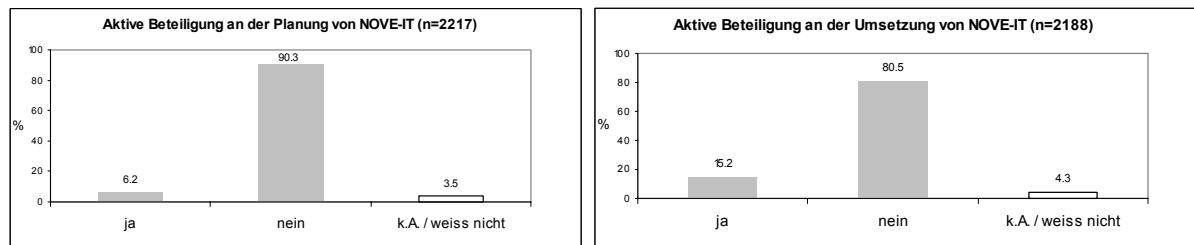


Abbildung 7: Beteiligung an der Planung und Umsetzung von NOVE-IT

4.2.2 Kundenzufriedenheit

Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse der Befragung dargestellt. Dabei werden zunächst Ergebnisse zur Bedeutung von und Zufriedenheit mit ausgewählten Aspekten der IKT im Allgemeinen dargestellt. Anschliessend wird analysiert, welche Bedeutung und Zufriedenheit verschiedene Personengruppen einzelnen Aspekten der IKT zumessen, um Hinweise auf allfällige Differenzen bzw. Erwartungslücken ("gaps") zu identifizieren. Im dritten Ergebnisteil werden spezifische Ergebnisse zum Programm NOVE-IT, insbesondere zur Beurteilung der Zielerreichung aus Sicht unterschiedlicher Personengruppen präsentiert. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse gesamthaft diskutiert.

Allgemeine Zufriedenheit

Aus der Abbildung 78 geht hervor, dass die Zufriedenheit mit der zur Verfügung stehenden IKT insgesamt als mehrheitlich zufrieden stellend bezeichnet wird. So geben über 80 Prozent der Antwortenden diesbezüglich (leicht bis stark) positive Antworten. Betrachtet man die Zufriedenheit aufgeschlüsselt nach verschiedenen Funktionsgruppen, so fällt auf, dass die Gruppe der LE diesen Aspekt positiver bewertet als ihre Kunden, die LB und die Endbenutzer.

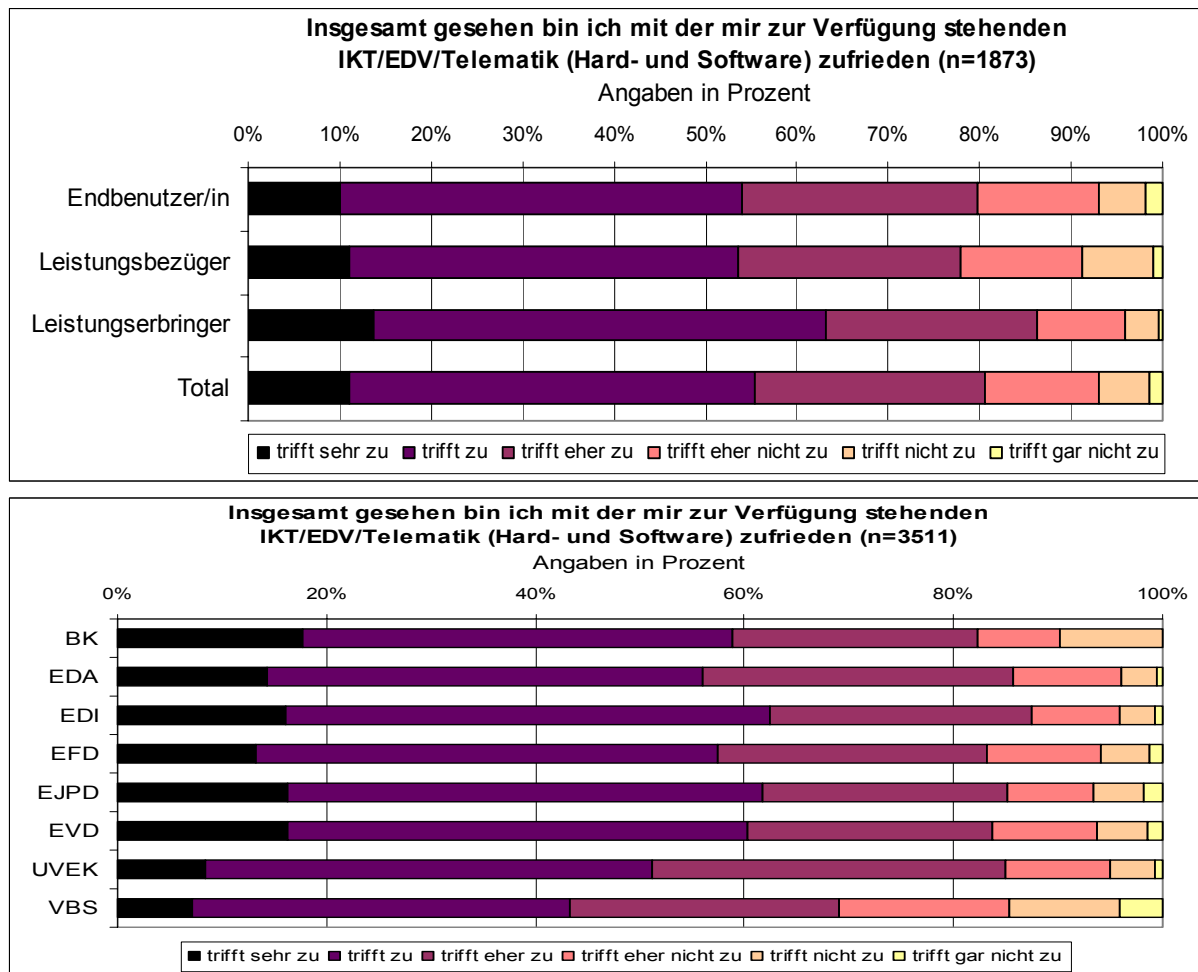


Abbildung 8: Zufriedenheit mit der IKT nach Funktionsgruppen und Departementen

Beim Vergleich der allgemeinen Zufriedenheiten zwischen den Departementen fällt auf, dass die Zufriedenheit im VBS mit ca. 12 Prozent deutlich hinter derjenigen in den übrigen Departementen und der Bundeskanzlei zurückbleibt. Bei den übrigen Departementen und der Bundeskanzlei finden sich ähnliche Bewertungen, wobei die Bewertung im EDI am positivsten ausfällt.

Angemessenheit der IKT-Ausstattung

Auch die Frage, ob die zur Verfügung stehende Software/Installationen bzw. Hardware zur Erfüllung der Aufgaben und Tätigkeiten genüge (vgl. Abbildung 8), wird von einer grossen Mehrheit (83.3 Prozent bzw. 84.9 Prozent) bejaht. Die Endbenutzer beurteilen die Angemessenheit hinsichtlich beidem leicht schlechter als der Durchschnitt (82 Prozent bzw. 83.3 Prozent).

Die Auswertung der Kommentare zur Frage hinsichtlich Software/Installationen zeigt, dass im Wesentlichen vier Themengebiete dominieren: Überwiegend wird berichtet, dass spezifische Anforderungen nicht (oder ungenügend) abgedeckt sind, die verfügbare Software bzw. Installationen nicht stabil seien (im Sinne von Systemabstürzen/Störungen und Kapazitätsüberlastungen der einzelnen Softwareprodukte bzw. Installationen), das Netzwerk insgesamt oftmals überlastet sei sowie der Support durch den HelpDesk/Call Center umständlich und langwierig sei.

In den Kommentaren zur Frage bezüglich Hardware wird mehrfach erwähnt, dass oftmals zu wenig Hardware vorhanden sei (bspw. nur ein Drucker, Scanner, CD-Brenner etc. pro Bereich) und/oder die zur Verfügung stehenden Systeme zu langsam und/oder zu alt seien. Weitere Kommentare beziehen sich auf die bereits oben angesprochenen Netzwerkprobleme.

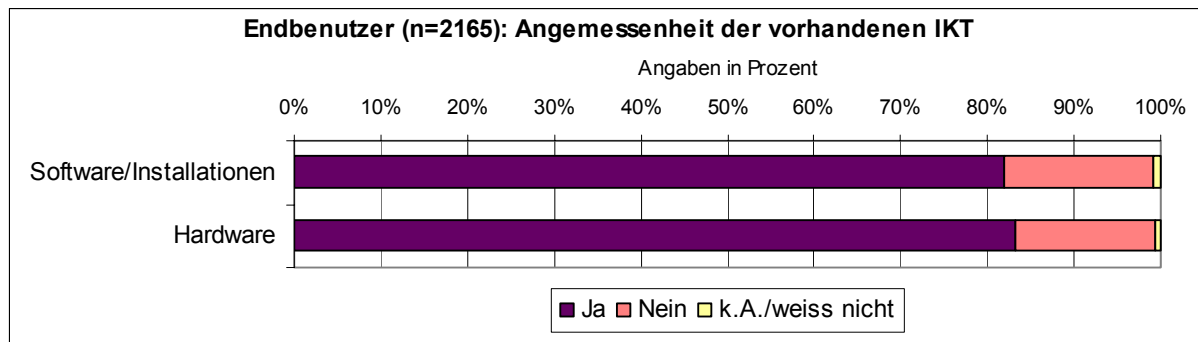


Abbildung 9: Angemessenheit der Software- und Hardware-Ausstattung aus Sicht der Endbenutzer

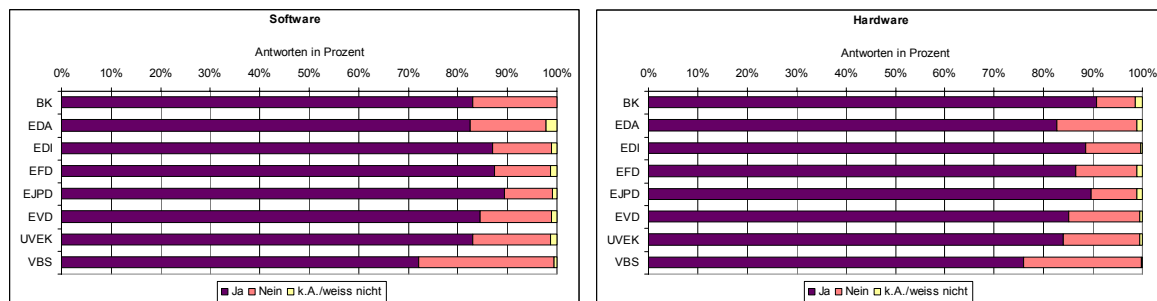


Abbildung 10: Angemessenheit der Software- und Hardware-Ausstattung nach Departementen (n=4358)

Die Auswertung der Ergebnisse zur Angemessenheit der IKT nach Departementen zeigt, dass die Angemessenheit sowohl von Hard- wie auch von Software zwischen den Departementen und der Bundeskanzlei mit einer Ausnahme nur leicht variiert. Wie bei der Zufriedenheit, wird die Angemessenheit der IKT im VBS im Vergleich zum Rest der Bundesverwaltung deutlich häufiger als unzureichend eingestuft, wobei die Angemessenheit der Software schlechter bewertet wurde als jene der Hardware.

Zufriedenheit mit Informatikdienstleister bzw. Help Desk/Call Center in den letzten zwölf Monaten

Als Hintergrundinformation sei zunächst auf die Häufigkeit der Inanspruchnahme und Nutzung von Leistungen des HelpDesk/Call Centers, wie sie aus Abbildung 11 hervorgeht, hingewiesen. Insgesamt 37.3 Prozent nutzen die Leistungen mindestens einmal pro Monat, 39 Prozent nutzen die Leistung etwa zwei- bis dreimal pro Jahr. Rund 6 Prozent aller antwortenden Personen gibt an, noch nie die Dienstleistungen des HelpDesk/Call Centers in Anspruch genommen zu haben.

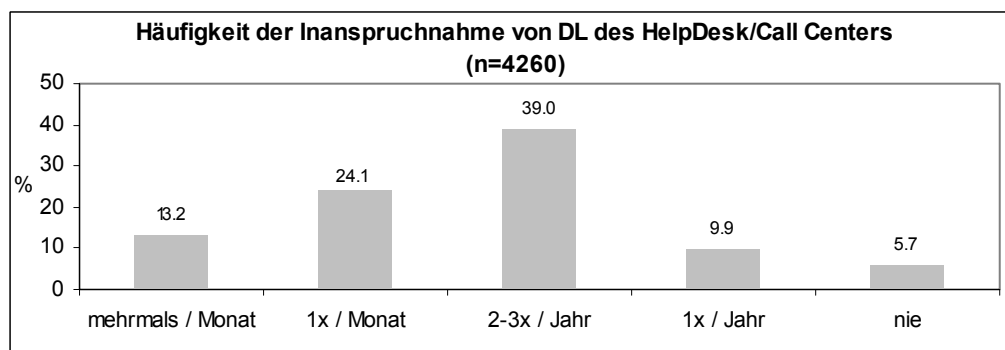


Abbildung 11: Häufigkeit der Inanspruchnahme von Dienstleistungen des HelpDesk/Call Center in den letzten 12 Monaten

Insgesamt wird die Qualität des HelpDesk/Call Centers in der Bundesverwaltung als mehrheitlich zufrieden stellend bewertet. Die Auswertungen zur Einschätzung der Qualität des HelpDesk/Call Centers zeigen (vgl. Abbildung 12), dass die verschiedenen Qualitätsaspekte mehrheitlich positiv bewertet werden. Insbesondere die Hilfsbereitschaft/Freundlichkeit wird von 82.8 Prozent der antwortenden Personen eher gut bis sehr gut beurteilt. Die weiteren Qualitätsdimensionen wie Information/Kommunikation, Fachkompetenz und Qualität der Beratung erreichen mit mehr als 70 Prozent ebenfalls gute Resultate. Durchschnittlich rund 7 Prozent konnten hierzu keine Angaben machen (Antwortkategorie "k.A./weiss nicht") und rund 10 Prozent beurteilen die untersuchten Aspekte als eher bis sehr unzufrieden stellend.

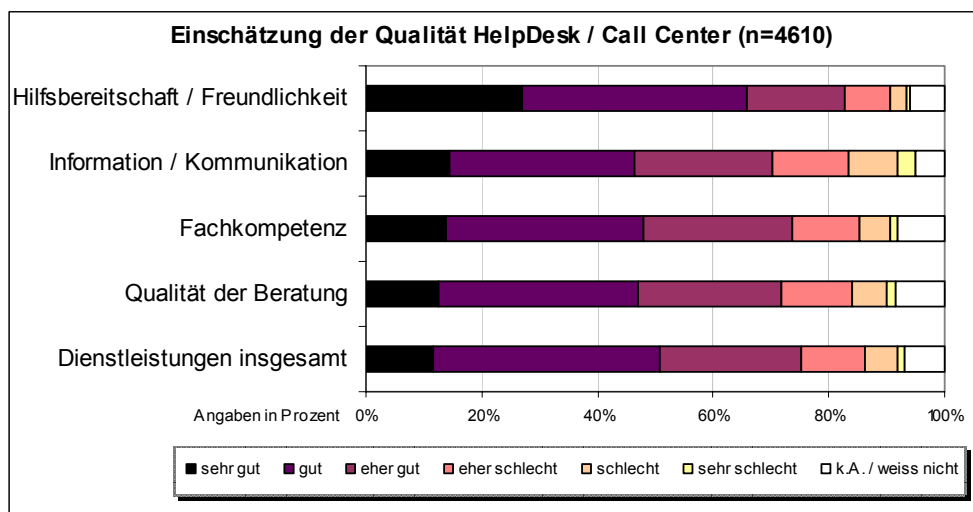


Abbildung 12: Einschätzung der Qualität des HelpDesk/Call Centers in der BV (Resultate geordnet nach der relativen Häufigkeit der Antwortkategorie „sehr gut“)

Neben der Beurteilung der IKT und des HelpDesk/Call Centers konnten die an der Befragung teilnehmenden Personen die Gelegenheit ergreifen, weiterführende Kommentare zur Qualität des HelpDesk/Call Center und anderen Themen abzugeben. Insgesamt wurden 865 Einzelkommentare gezählt. Die Kommentare weisen inhaltlich ein breites Themenspektrum auf, wobei folgende zusammengefasste Themengebiete dominieren: Qualität der Dienstleistung stark von personengebundener Kompetenz abhängig (15.8 Prozent), lange Wartezeiten bis zur definitiven Problembehebung (14 Prozent), ungenügende oder mangelnde bedürfnisangepasste Kunden- bzw. Dienstleistungsorientierung (8.8 Prozent) sowie Lob und positive Äusserungen zu den Leistungen und deren Erbringung durch die Mitarbeitenden (7.5 Prozent). Die restlichen Aussagen und Kommentare betreffen zahlreiche Themen wie lange Wartezeiten am Telefon, Sprachprobleme, Kapazitätsprobleme des HelpDesk/Call Center, fehlende Rückmeldungen über Problemlösungsstand etc.

Interessant bei einer Qualitätsbeurteilung ist die Gegenüberstellung des Selbst- und Fremdbildes, d.h. der Beurteilung von Mitarbeitern des HelpDesk/Call Centers über ihre eigene Leistungen und jener von Nicht-Mitarbeitern (vgl. Abbildung 13). Bei einer derartigen "Gapanalyse" fällt auf, dass die Mitarbeitenden der HelpDesk/Call Center ihre Leistungen weniger gut bewerten als Externe. Insgesamt bewerten zwar 81.1 Prozent der Externen und 79.5 Prozent der Mitarbeitenden des HelpDesk/Call Center die Leistungen eher gut bis sehr gut (Werte 4-6). Zusammenfassend haben die Mitarbeiter der HelpDesk/Call Centers ein zurückhaltendes Selbstbild und ihre Leistungen werden von aussen leicht besser wahrgenommen als sie diese selbst sehen.

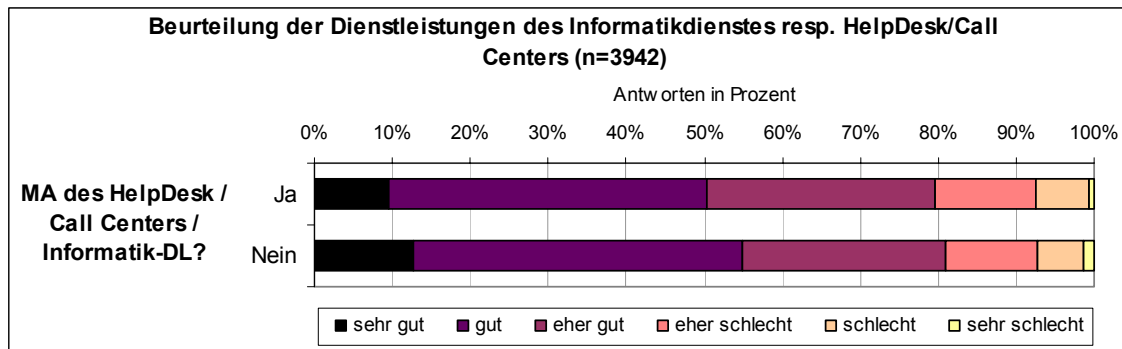


Abbildung 13: *Beurteilung der Qualität des HelpDesk/Call Center nach Mitarbeitenden und Nicht-Mitarbeitenden der HelpDesks/Call Centers*

Betrachtet man die Beurteilung der Dienstleistungsqualität der HelpDesks/Call Centers aufgeteilt nach verschiedenen Funktions- bzw. Rollengruppen in Abbildung 14, zeigt sich, dass die Gruppe der LE die Leistungen positiver bewerten als die Endbenutzer. Am kritischsten wird die Leistung von den LB bewertet.

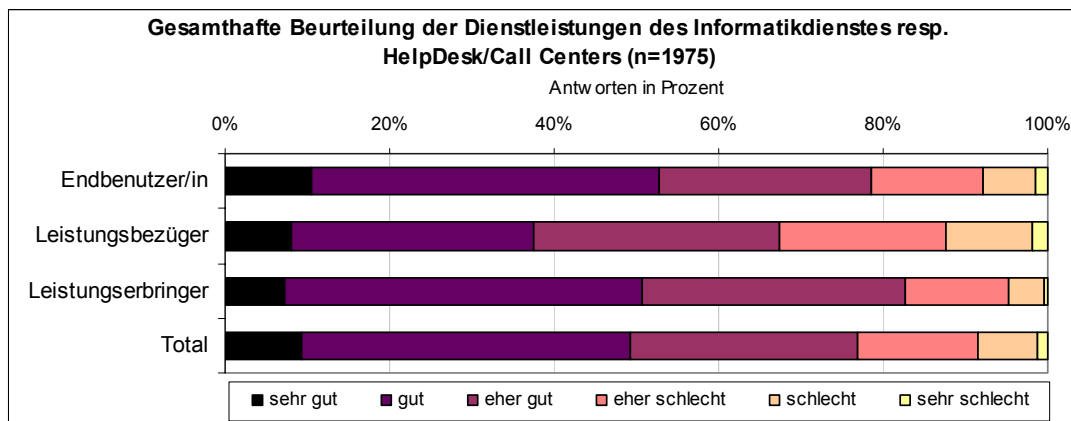


Abbildung 14: *Beurteilung der Qualität des Helpdesk/Callcenter nach Funktions- bzw. Rollengruppen*

Eine weitere Aufsplitterung der Zufriedenheiten mit einzelnen Qualitätsaspekten der Leistungen des HelpDesk/Call Centers nach Funktions- bzw. Rollengruppen in Abbildung 15 bestätigt die durchgängig kritischere Haltung der LB. Zwischen LE und Endbenutzer variiert die Zufriedenheit: so sind die Endbenutzer in der Regel zufriedener als die LE, ausser beim Thema der Information und Kommunikation. Am besten wird durchgängig der Aspekt der Hilfsbereitschaft und Freundlichkeit bewertet.

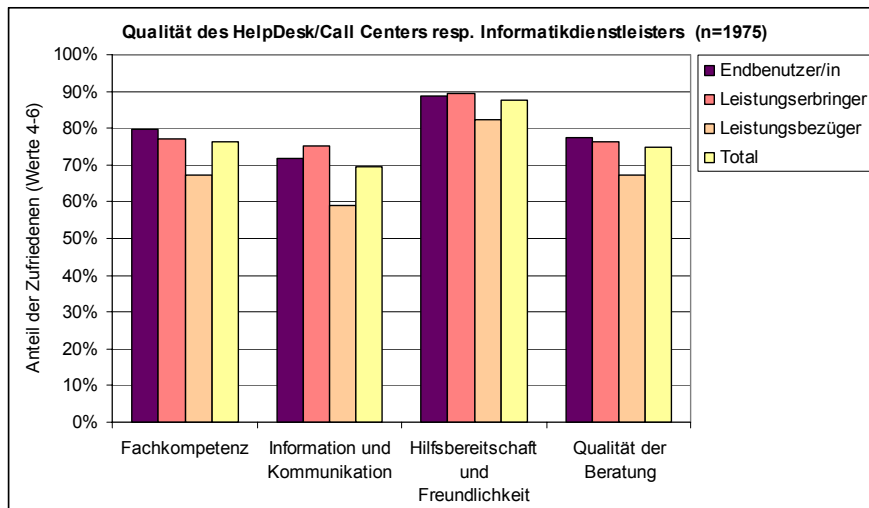


Abbildung 15: Beurteilung einzelner Qualitätsaspekte des Helpdesk/Callcenters nach Funktions- bzw. Rollengruppen

Die Qualität des HelpDesk/Call Centers wird in den einzelnen Departementen unterschiedlich bewertet (vgl. Abbildung 16). Im EDA stellen 92.2 Prozent dem HelpDesk/Call Center positive Noten aus (Werte 4-6). Am kritischsten wird die Qualität des HelpDesks/Call Centers im EVD (75.3 Prozent) und VBS (73.7 Prozent) bewertet.

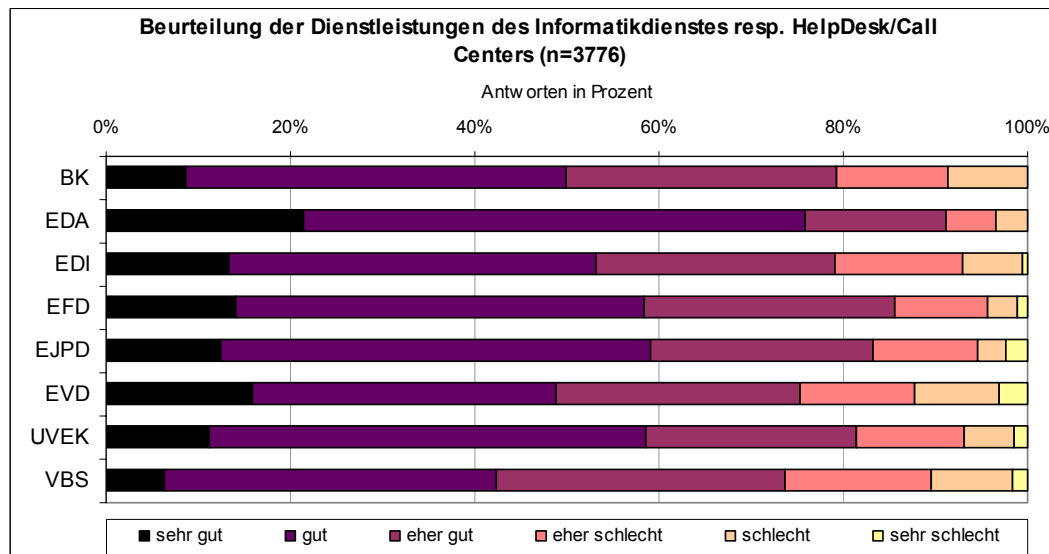


Abbildung 16: Beurteilung der DL des HelpDesk/Call Centers nach Departementen und BK

Zusammenfassend zeigen die verschiedenen Ergebnisse und Auswertungen zur Qualität des HelpDesks, dass die Qualität unterschiedlich bewertet wird, je nachdem welche Funktions- bzw. Rollengruppe oder auch welches Departement herangezogen wird. Auffallend ist die im Vergleich sehr kritische Haltung der LB.

Zufriedenheit mit ausgewählten Aspekten der IKT

Die Abbildung 17 stellt zusammengefasst die Ergebnisse von allen antwortenden Personen zur Zufriedenheit mit der IKT in der Bundesverwaltung dar. Die Resultate zeigen, dass die meisten untersuchten Aspekte hinsichtlich der IKT generell zufrieden stellend sind. Werden die Antwortkategorien „sehr zufrieden“, „zufrieden“ und „eher zufrieden“ zusammengefasst, so zeigt sich, dass über

80 Prozent der antwortenden Personen mit der zur Verfügung stehenden Soft- und Hardware zufrieden sind. Auch die interne und externe Vernetzung mit anderen Organisationseinheiten wird mit rund 76 Prozent als generell zufrieden stellend beurteilt. Die Frage nach der Bedürfnisgerechtigkeit der IKT beurteilen 74.3 Prozent, die Frage nach der Angemessenheit der Informationsaufbereitung 72.5 Prozent sowie der Leistungsfähigkeit der vorhandenen IKT 68.9 Prozent als zufriedenstellend. Die Regelung der Zuständigkeiten, Rollen und Verantwortlichkeiten wird von den antwortenden Personen mit 65.7 Prozent positiv beurteilt. Die Frage nach den Mitentscheidungsmöglichkeiten etwa bei der Anschaffung neuer IKT oder bei entsprechenden Projekten wird demgegenüber etwas kritischer bewertet. Nur rund 21.4 Prozent sind hierbei zufrieden, die überwiegende Mehrheit (73.5 Prozent) beurteilt diesen Aspekt eher bis sehr unzufrieden stellend.

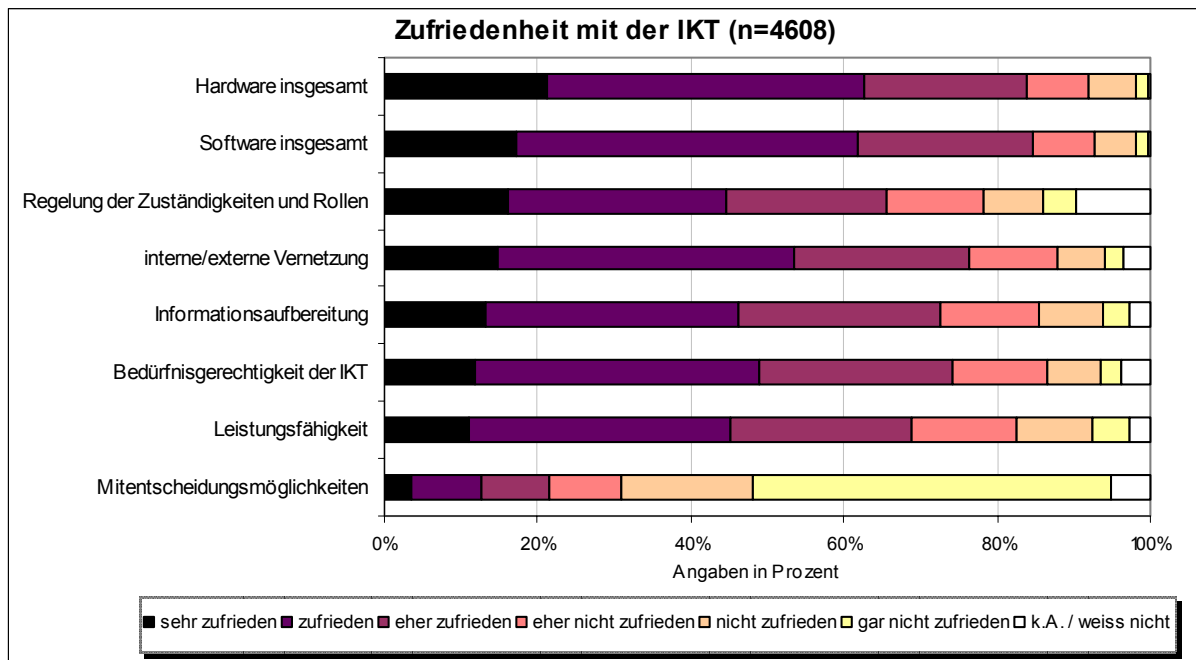


Abbildung 17: *Zufriedenheit mit der IKT am Arbeitsplatz. Resultate geordnet nach der relativen Häufigkeit der Antwortkategorie „sehr zufrieden“*

Neben der allgemeinen Zufriedenheit über die gesamte Bundesverwaltung hinweg, interessiert auch auf dieser Ebene, welche Abweichungen in der Zufriedenheit zwischen verschiedenen Funktions- bzw. Rollengruppen auftreten. In Abbildung 18 sind die Ergebnisse für vier ausgewählte Aspekte dargestellt. Dabei fällt auf, dass die LE mit der Software, Hardware wie auch mit der Bedürfnisgerechtigkeit der IKT durchweg zufriedener sind, sowohl als die Endbenutzer als auch als die LB. Den Aspekt der geregelten Rollen- und Verantwortungsteilung bewerten die LE schlechter als die anderen untersuchten Gruppen, wobei dieser Aspekt von den LB im Vergleich überdurchschnittlich positiv gesehen wird. Die LB, welche die Qualität des HelpDesk/Call Center sehr kritisch bewertet haben, weichen bei der Zufriedenheit mit den hier genannten Aspekten der IKT nicht mehr so markant von den Endbenutzern ab.

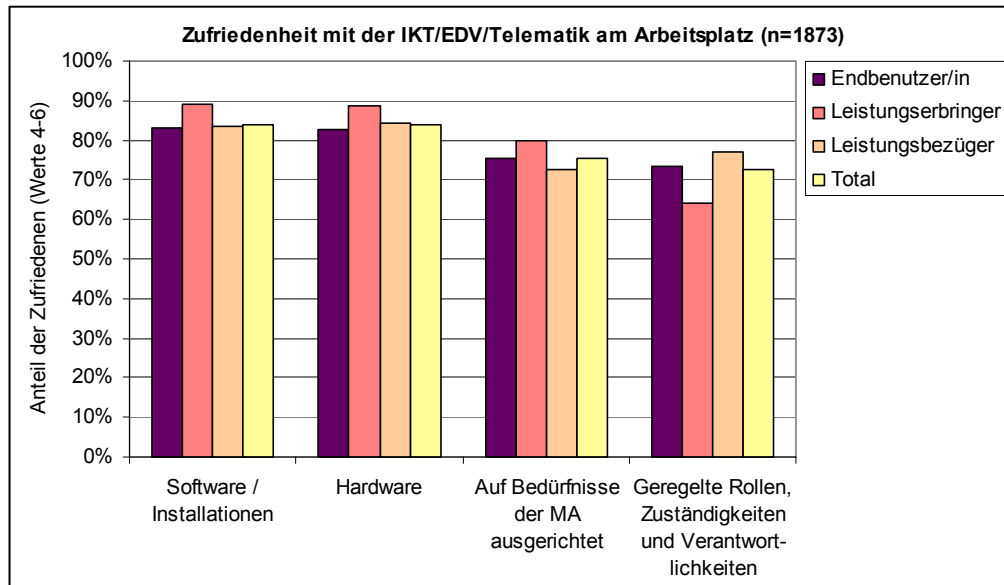


Abbildung 18: Zufriedenheit mit ausgewählten Aspekten der IKT nach Funktions- bzw. Rollengruppen

4.2.3 Erwartungsabgleich

Die Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten der IKT allein ist sowohl für eine Statusbestimmung als auch für die Identifikation von Entwicklungspotentialen noch nicht ausreichend, da diese keine Rückschlüsse auf die Bedeutung zulässt, die den einzelnen Aspekten von den Anspruchsgruppen zugemessen wird. In diesem Abschnitt werden hierzu die Erwartungshaltung bezüglich verschiedener Aspekte der IKT analysiert. Nach der Darstellung der zugemessenen Wichtigkeit über die gesamte Bundesverwaltung, werden die Einschätzungen der Wichtigkeit mit der Zufriedenheit mit dem entsprechenden Aspekt verknüpft.

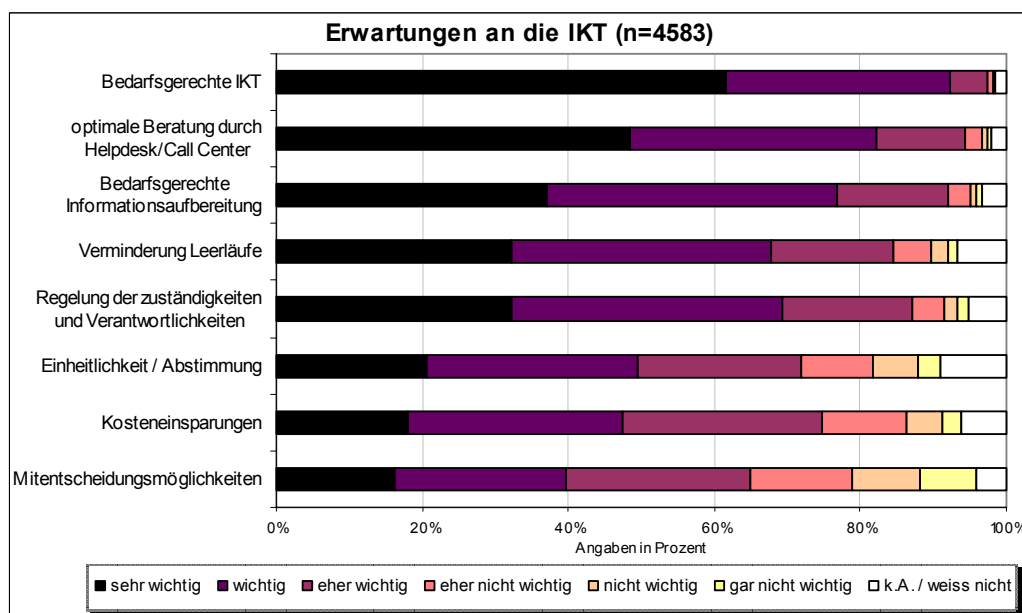


Abbildung 19: Erwartungen an die IKT. Geordnet nach der relativen Häufigkeit der Antwortkategorie „sehr wichtig“

Abbildung 19 zeigt die Ergebnisse zu den Erwartungen, die die antwortenden Personen an die IKT und IKT-unterstützenden Dienstleistungen haben. Aus den Resultaten wird ersichtlich, dass die antwortenden Personen insbesondere hinsichtlich einer bedarfsgerechten IKT (Antwortkategorien „eher wichtig“ bis „sehr wichtig“ zusammengefasst: 97.5 Prozent), einer optimalen Beratung und Unterstützung durch das HelpDesk/Call Center (94.4 Prozent) sowie einer bedarfsgerechten Informationsaufbereitung (92.1 Prozent) die grössten Erwartungen haben. Weiter sind die Verminderung von „Leerläufen und Doppelspurigkeiten“ im Zusammenhang mit der IKT (84.6 Prozent) und die Regelung von Zuständigkeiten, Rollen und Verantwortlichkeiten (87.0 Prozent) mit hohen Erwartungen verbunden. Mit durchschnittlich 70 Prozent werden noch die Einheitlichkeit/Abstimmung (71.8 Prozent), Kosteneinsparungen (74.8 Prozent) sowie die Mitentscheidungsmöglichkeiten bei IKT-Projekten (65.0 Prozent) genannt. Der Anteil der Personen, die hierzu keine Angaben (Antwortkategorie "k.A./weiss nicht") machen konnten, variiert zwischen 1.4 und 9 Prozent.

In Abbildung 20 sind die Mittelwerte der Wichtigkeiten, die den einzelnen Aspekten zugemessen wurden und der Zufriedenheit mit dem entsprechenden Aspekt, aufgliedert nach verschiedenen Funktions- bzw. Rollengruppen, dargestellt. Dabei fällt einerseits auf, dass die Reihenfolge der Bewertung der Wichtigkeit zwischen den Gruppen gleich ist, wobei kleine Unterschiede in der absoluten Wichtigkeit zwischen den Gruppen zu finden sind. Andererseits ergibt sich als Haupterkennnis dieser Analyse, dass keine Fehlallokation bei den Zufriedenheiten vorliegen, d.h. nirgends ist die Zufriedenheit grösser als die Wichtigkeit. Statt dessen verlaufen die Linien weitgehend parallel. Abweichungsunterschiede treten bei den LB und den Endbenutzern bezüglich der Hard- und Software und den Mitentscheidungsmöglichkeiten auf. Für die Definition zukünftiger Handlungsfelder ist zu berücksichtigen, dass der Hard- und Software grössere Wichtigkeit zugemessen wird als den Mitentscheidungsmöglichkeiten, wobei auch letztere nicht unwichtig, sondern nur weniger wichtig als die übrigen Aspekte sind. Bei den LE fällt die Zufriedenheit mit der Rollen- und Verantwortungsteilung beim Wichtigkeits-/Zufriedenheitsverhältnis ab, ebenso wie bei den Mitentscheidungsmöglichkeiten.

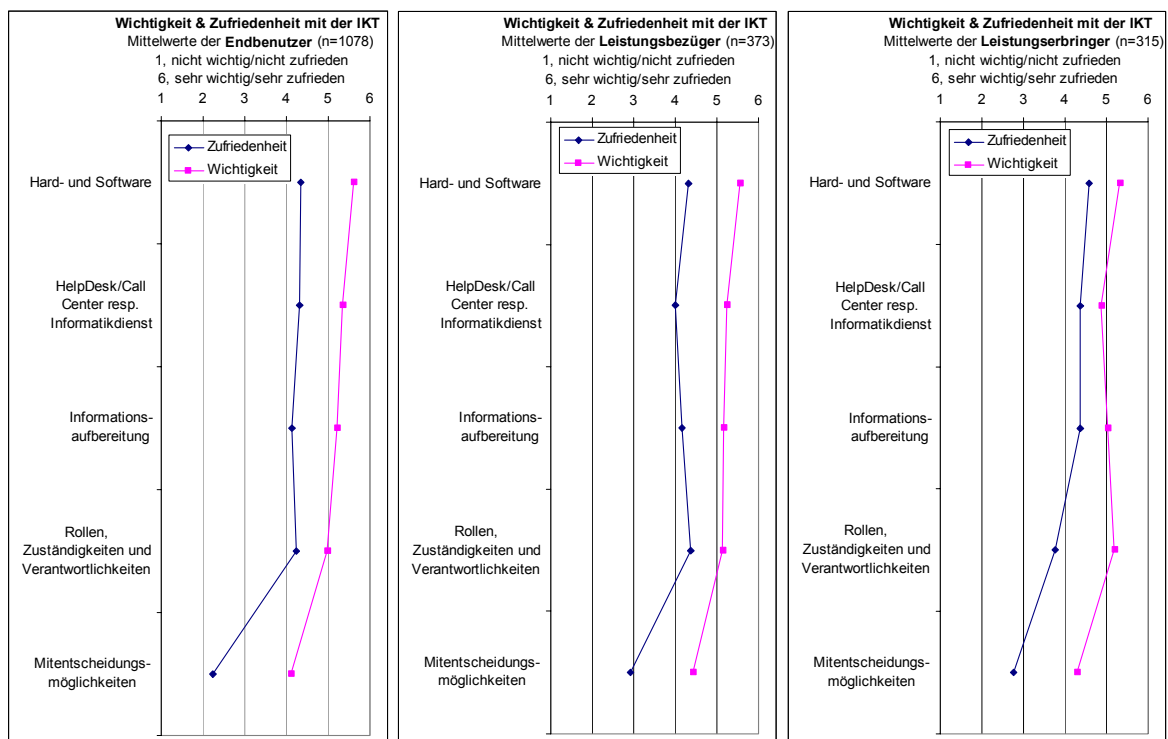


Abbildung 20: Wichtigkeits-Zufriedenheits-Gap bezüglich bedarfsgerechter, benutzerfreundlicher und funktionaler IKT(Hard- und Software) nach Funktions- bzw. Rollengruppen

4.2.4 Beurteilung von NOVE-IT

Die an der vorliegenden Untersuchung teilnehmenden Personen wurden gebeten anzugeben, ob und wie sie über das Reorganisationsprogramm NOVE-IT informiert wurden bzw. sind. Diese Frage diente zugleich als Weiche für den weiteren Verlauf des Fragebogens. Diejenigen, die angaben, noch nie etwas über NOVE-IT gehört zu haben, konnten den zweiten Teil des Fragebogens (Bewertung NOVE-IT) direkt überspringen. Insgesamt gaben 40.2 Prozent (n=1818) an, noch nie etwas von NOVE-IT gehört zu haben.

Der erste Teil der nachfolgenden Ergebnisse betrifft generelle Einschätzungen und Wirkungen für die Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung. In einem zweiten Teil werden die vom Programm verfolgten Ziele und Wirkungen für die Bundesverwaltung analysiert.

4.2.4.1 Einschätzung und Wahrnehmung von NOVE-IT

Im Folgenden sind Ergebnisse dargestellt, die eine Einschätzung über die Betroffenheit und Wahrnehmung des Programms in der Bundesverwaltung erlauben. Die Ergebnisse werden dabei immer sowohl nach Departementen als auch nach Funktions- bzw. Rollengruppen dargestellt.

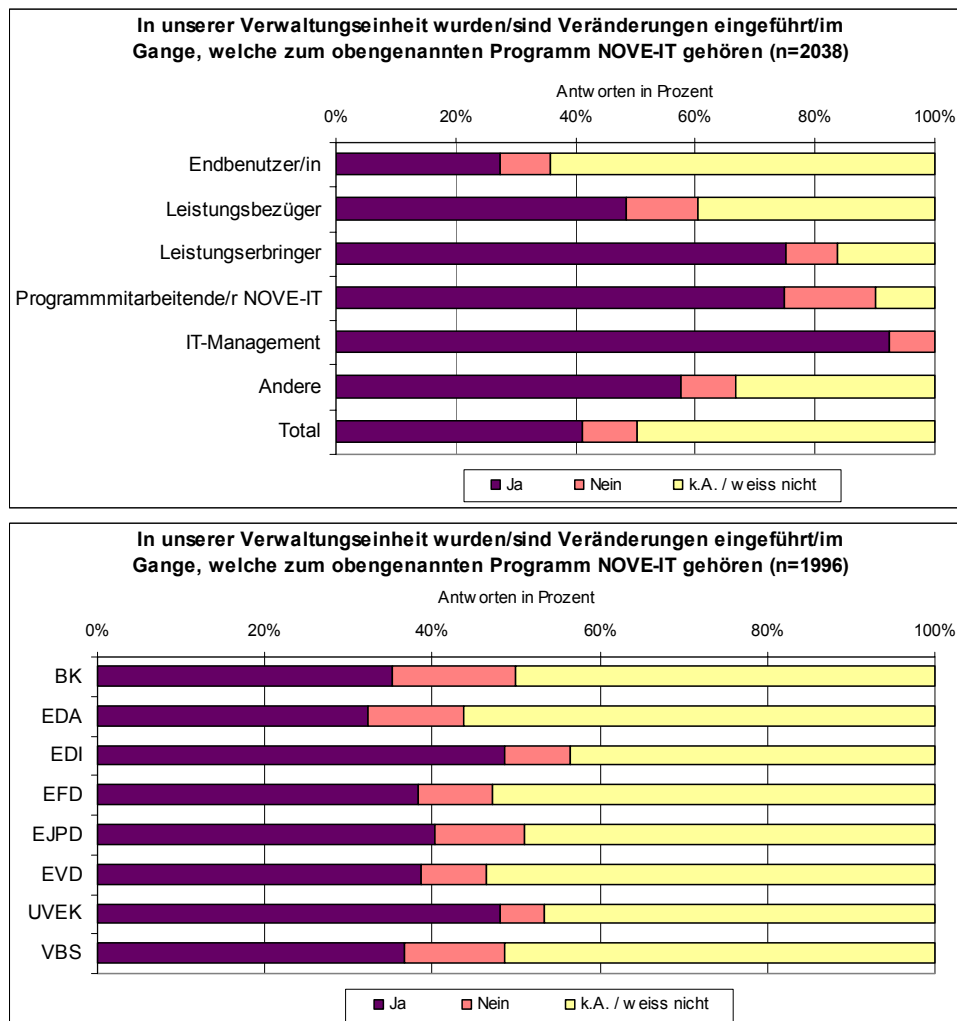


Abbildung 21: Veränderungen im Zusammenhang mit NOVE-IT nach Gruppen und Departementen/BK

Aus der Abbildung 21 geht hervor, dass 27.5 Prozent der an der Befragung beteiligten Endbenutzer in ihren Verwaltungseinheiten Veränderungen festgestellt haben, die sie auf NOVE-IT zurückführen. Diese Zahl wirkt auf den ersten Blick relativ hoch. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Frage nur von denjenigen Personen ausgefüllt wurde, die von NOVE-IT gehört hatten. Erstaunlich ist der mit knapp 40 Prozent recht hohe Anteil an "k.A./weiss nicht" Antworten bei den LB. Erwartungsgemäss werden mehr Veränderungen wahrgenommen, je näher man an die Rollen- und Programmorganisation von NOVE-IT kommt.

In den Departementen werden die Veränderungen unterschiedlich wahrgenommen. Am meisten werden NOVE-IT bedingte Veränderungen im EDI und im UVEK wahrgenommen, am wenigsten im EDA.

Die Auswertung des zugehörigen Kommentarfeldes ergab folgende Ergebnisse: Dominierende Themen stellen die Harmonisierung der Strukturen (bzw. Zentralisierung der Informatik, Zusammenlegung von IKT-Diensten, Auslagerung der vormals internen IKT-Abteilung), die Trennung von LE und LB sowie die Einführung von Prozessen dar.

Die Frage, ob sich hinsichtlich der eigenen Tätigkeiten und Aufgaben durch NOVE-IKT etwas verändert habe (vgl. Abbildung 22), bejahen 16.5 Prozent der Endbenutzer, rund 40 Prozent der LB sowie etwa die Hälfte der LE.

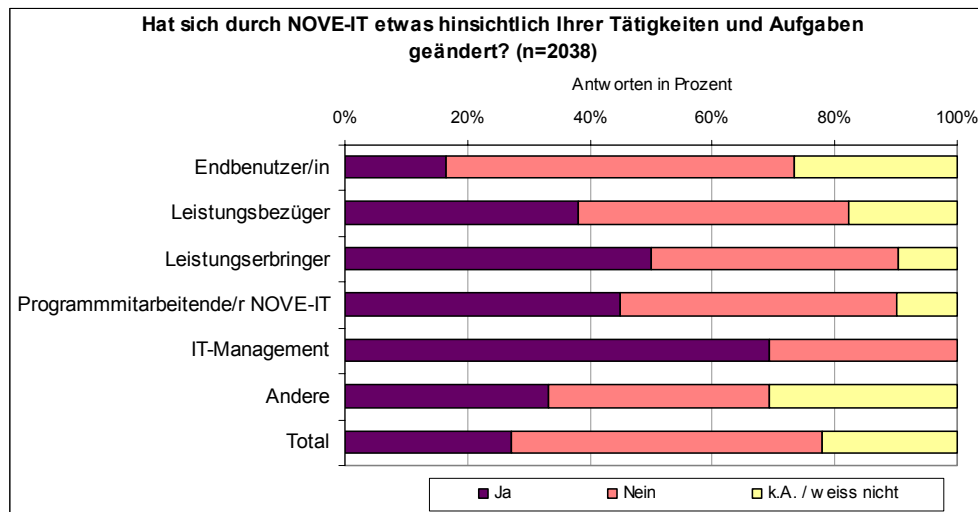


Abbildung 22: Veränderungen der Tätigkeiten und Aufgaben durch NOVE-IKT nach Gruppen

Bei der Beurteilung, wie einschneidend NOVE-IKT für den Arbeitsalltag ist, fällt insbesondere bei der Auswertung nach Departementen in Abbildung 23 auf, dass der Anteil derjenigen Befragten, die angeben, NOVE-IKT bedeute Einschnitte für sie, deutlich variiert. Dies deutet auf eine unterschiedliche Wahrnehmung und Aussenwirkung von NOVE-IKT in den einzelnen Departementen hin. Bezüglich der einzelnen Funktions- bzw. Rollengruppen zeigt sich, dass die Veränderungen beim IT-Management, den LE und LB ausgeprägter sind als bei den Endbenutzern.

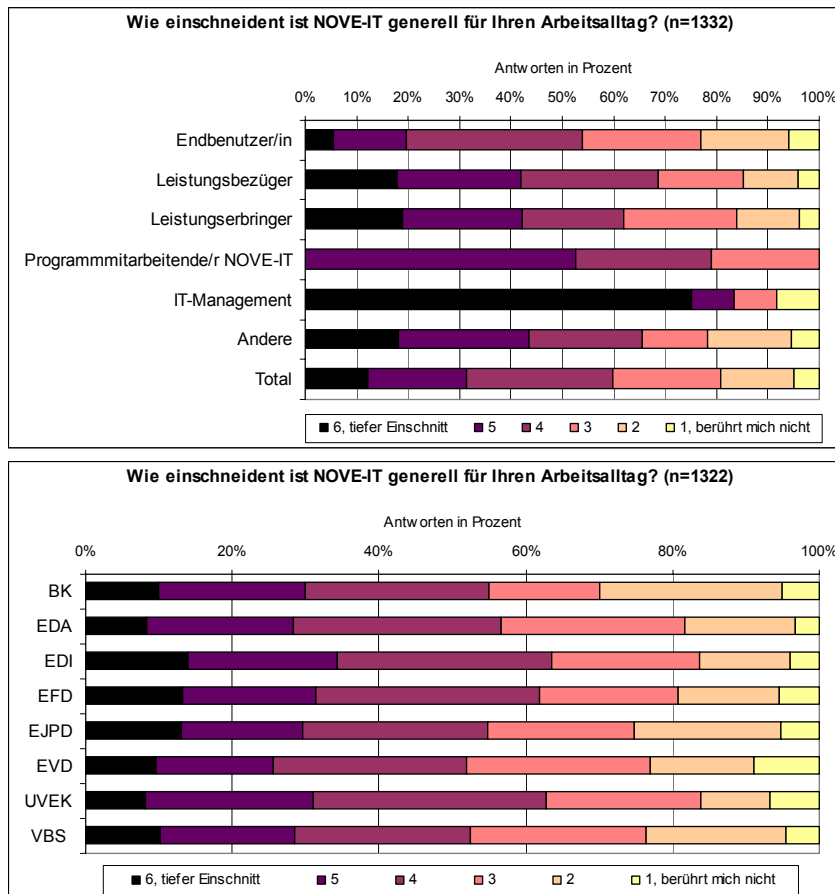


Abbildung 23: Einfluss von NOVE-IT auf den Arbeitsalltag nach Gruppen und Departemen-ten/BK

Ferner wurde gefragt, ob NOVE-IT für die Befragten persönlich eher vorteilhaft oder nachteilig war bzw. ist. Die Ergebnisse sind in Abbildung 24 dargestellt, wobei nur diejenigen Befragten berücksichtigt werden, die die Frage auch beantworteten. Die Mehrheit der antwortenden Endbenutzer und LB bewerten NOVE-IT für sich persönlich eher nachteilig. Bei den LE ergibt sich ein recht ausgeglichenes bis leicht positives Bild. Bemerkenswert ist die deutliche Einschätzung der Programmmitarbeiter von NOVE-IT und des IT-Managements, dass NOVE-IT aus ihrer Sicht vorteilhaft sei. Auch zwischen den Departementen ergeben sich deutliche Unterschiede. So bewerten im EDA 71.7 Prozent NOVE-IT für sich als eher vorteilhaft (Werte 4-6), wohingegen die entsprechenden Anteile im EDI und im UVEK bei unter 38 Prozent liegen.

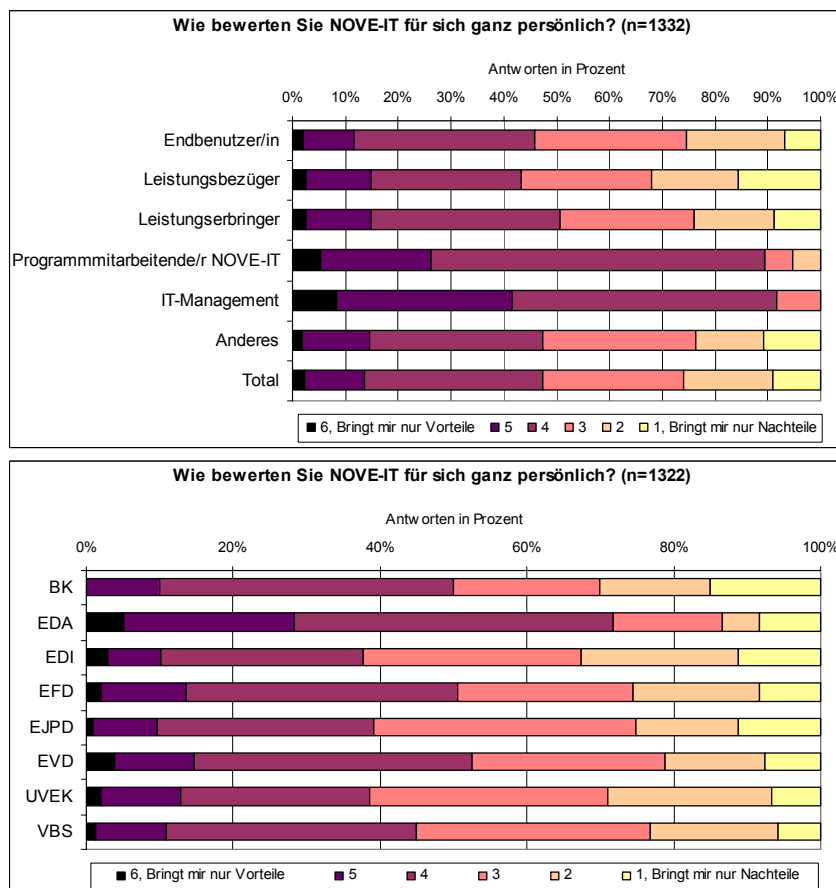


Abbildung 24: Persönliche Bewertung von NOVE-IT

Die Notwendigkeit der Einführung von NOVE-IT (vgl. Abbildung 25) wird mit einzelnen Abweichungen sehr ähnlich bewertet wie die oben behandelte persönliche Einschätzung des Programms. Eine grosse Mehrheit für die Einführung von NOVE-IT findet sich allein bei den Gruppen der Programmmitarbeitenden und dem IT-Management, während die Bilanz bei den übrigen Rollen- bzw. Funktionsgruppen ausgeglichener ist. Für die nachgängige Analyse des Programms NOVE-IT, welches als Change Projekt charakterisiert werden kann, ist insbesondere die Verteilung bei der Gruppe der LE und LB relevant, da das Programm letztlich bei diesen Gruppen ansetzt. Wenn man bedenkt, dass ein wesentlicher und immer wieder hervorgehobener Erfolgsfaktor für Changeprojekte das Bewusstmachen des Problemdrucks und der Notwendigkeit des Change ist, ist ein Anteil von 43.3 Prozent der LB und 50.3 Prozent bei den LE, die das Programm als notwendig einschätzen, als sehr gering einzustufen.²⁷ Diese Ergebnisse liefern einen Hinweis auf das mangelhafte Bewusstsein des ursprünglichen Problemdrucks und der Notwendigkeit für das Programm und damit indirekt auch eine unzureichende Einschätzung des Nutzens des Programms. Dies spiegelt sich auch im Vergleich der Departemente wieder, wo die Notwendigkeit des Programms mit Ausnahme des EDA von weniger als 60 Prozent der Antwortenden anerkannt wurde.

²⁷ Der Anteil insgesamt ist vermutlich noch geringer, da in der Auswertung nur diejenigen Personen enthalten sind, die zur Frage eine materielle Aussage gemacht haben. 32.8% (n=2309) haben zu dieser Frage "k.A./weiss nicht" angegeben, d.h. auch diese Personen erkennen die Notwendigkeit des Projekts nicht.

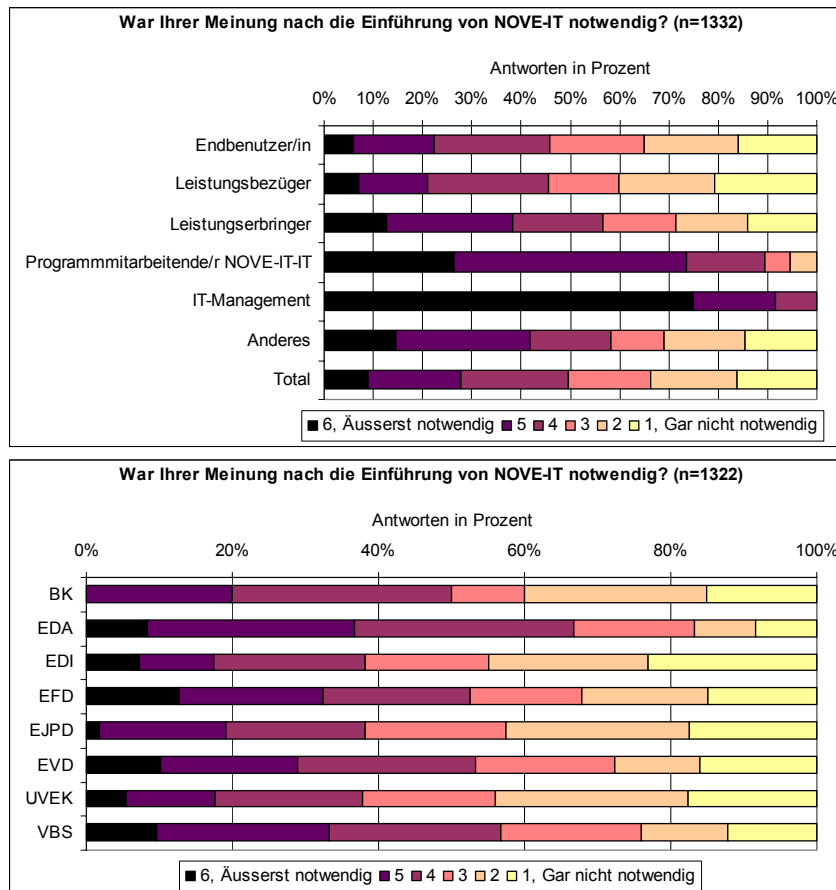


Abbildung 25: Notwendigkeit von NOVE-IT

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse, dass die Wahrnehmung und Einschätzung des Programms je nach Departement deutlich variiert, obwohl NOVE-IT ein Programm über die gesamte Bundesverwaltung ist. Dies kann ein Hinweis auf eine Zersplitterung bzw. "Verdepartmentalisierung" sein, dass also anstelle eines Bundesprogramms sieben departementale Programme mit gleichem Inhalt durchgeführt wurden und das Bundesprogramm mit einer einheitlichen Führung nicht ausreichend dem Druck der Departemente entgegenstand.

4.2.4.2 Zielerreichung und Wirkungen von NOVE-IT

Das Programm NOVE-IT verfolgte verschiedene konkrete Zielsetzungen und Wirkungen. Die Befragung strebte an - zusätzlich zu den in den Interviews gewonnenen Ergebnissen - auf einer breiten Basis eine Einschätzungen des Zielerreichungs- bzw. Wirkungsgrades zu gewinnen, welche im Folgenden präsentiert werden.

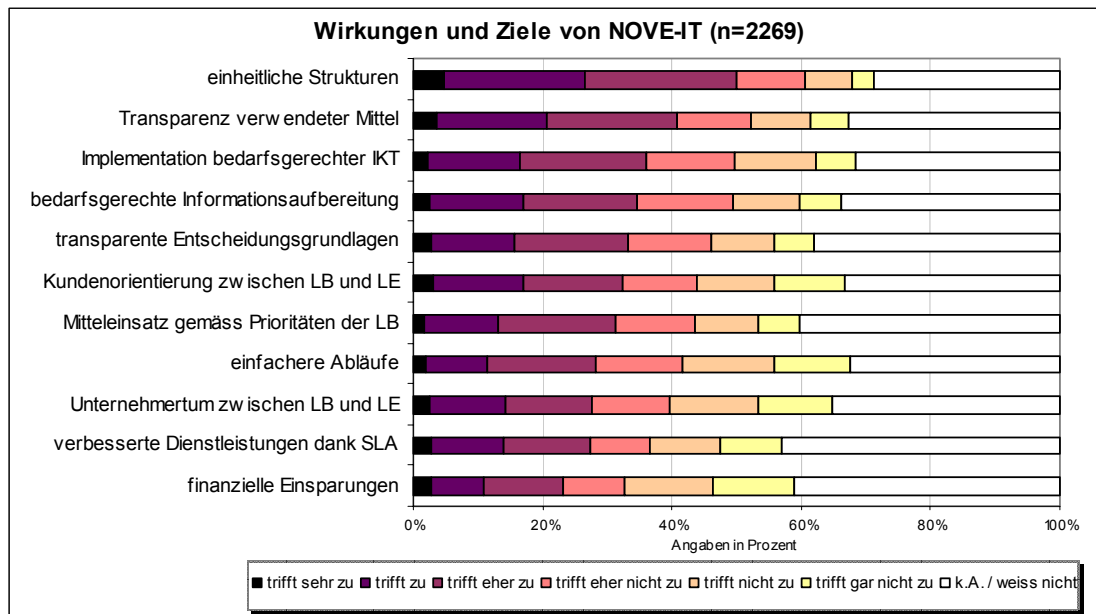


Abbildung 26: *Einschätzung der Wirkungen und Ziele von NOVE-IT. Geordnet nach der relativen Häufigkeit der Antwortkategorien „trifft sehr zu bis trifft eher zu“*

Die Ergebnisse für alle antwortenden Personen in Abbildung 26 zeigen, dass insbesondere die Harmonisierung/Einheitlichkeit der Strukturen, die Transparenz der verwendeten Mittel und die Implementation bedarfsgerechter IKT und Informationsaufbereitung von einer leichten Mehrheit zu den erreichten Zielen und Wirkungen von NOVE-IT gezählt werden. Weitere wesentliche Zielsetzungen stellen die Kundenorientierung zwischen LB und LE, transparente Entscheidungsgrundlagen sowie Mitteleinsatz gemäss der Prioritäten der LB dar. Die geringsten Ausprägungen weisen einfachere Abläufe, verbesserte Dienstleistungen dank SLA, Unternehmertum zwischen LB und LE sowie finanzielle Einsparungen auf. Durchschnittlich machten 39 Prozent der Befragten in dieser Hinsicht keine Angaben (Antwortkategorie "k.A./weiss nicht").

Nachfolgend werden die Ergebnisse zu Zielen und Wirkungen von NOVE-IT detailliert nach Rollengruppen sowie nach Departementen vorgestellt.

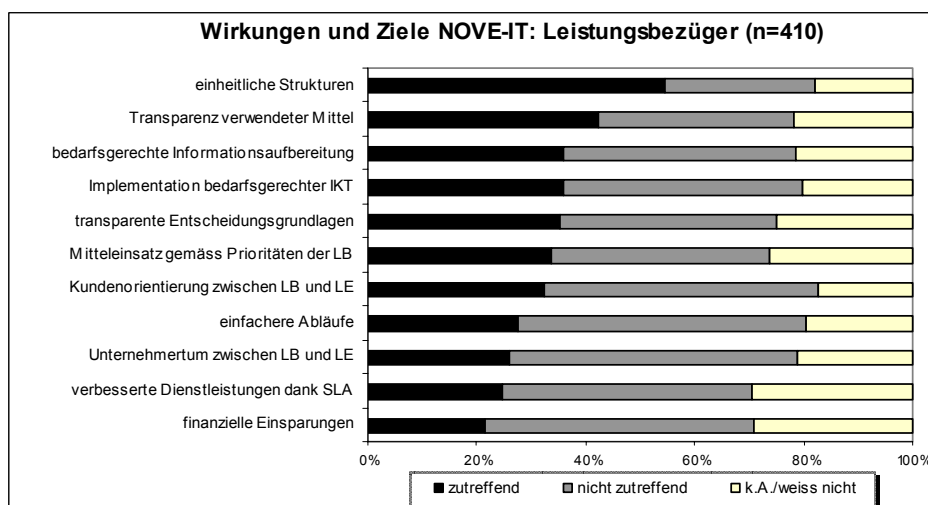


Abbildung 27: *Einschätzung der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT: LB. Angaben in Prozent,*

zusammengefasste Antwortkategorien²⁸, sortiert nach der Antwortkategorie "zutreffend"

Die Abbildung 27 zeigt, dass (ohne Berücksichtigung der Antwortkategorie "k.A./weiss nicht") lediglich die Vereinheitlichung der Strukturen (54.5 Prozent) von einer Mehrheit der antwortenden LB als zutreffend geschildert wird (27.5 Prozent stuften diesen Aspekt als nicht zutreffend ein). Als eher zutreffend wird im Weiteren die Transparenz der verwendeten IKT-Mittel genannt. Die Aspekte bedarfsgerechte Informationsaufbereitung, Implementation bedarfsgerechter IKT, transparente Entscheidungsgrundlagen bei IT-Strategiefragen, Mitteleinsatz gemäss Prioritäten der LB, verstärkte Kundenorientierung und Unternehmertum zwischen LB und LE, einfachere Prozesse/Abläufe, Dienstleistungsorientierung dank SLA sowie finanzielle Einsparungen werden hingegen von einer relativen Mehrheit als nicht zutreffend bewertet. Der Anteil derjenigen antwortenden Personen der Leistungsbezügergruppe, welche die Antwortkategorie "k.A./weiss nicht" angeben, beträgt im Durchschnitt rund 22 Prozent.

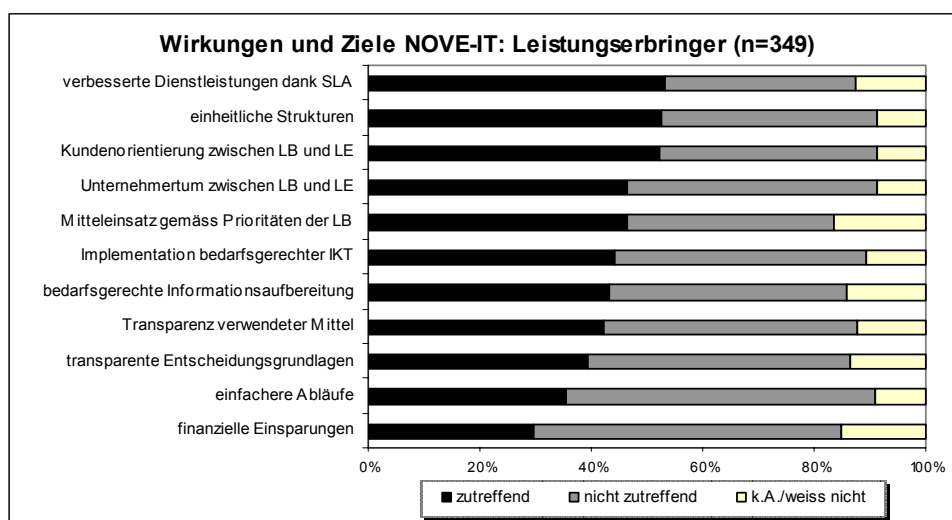


Abbildung 28: *Einschätzung der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT: LE. Angaben in Prozent, zusammengefasste Antwortkategorien, sortiert nach der Kategorie "zutreffend"*

Abbildung 28 gibt die Ergebnisse zu den Zielen und Wirkungen von NOVE-IT nach Einschätzung der befragten LE wieder. Die Ergebnisse zeigen, dass die Aspekte verbesserte Dienstleistungen dank SLA, einheitliche Strukturen, Kundenorientierung bzw. Unternehmertum zwischen LB und LE, Mitteleinsatz gemäss Prioritäten der LB sowie bedarfsgerechte Informationsaufbereitung von einer relativen Mehrheit der antwortenden LE als eher zutreffend eingestuft wird. Die Aspekte Implementation bedarfsgerechter IKT, Transparenz der verwendeten IKT-Mittel, transparente Entscheidungsgrundlagen bei IKT-Strategiefragen, einfachere Abläufe sowie finanzielle Einsparungen werden tendenziell als nicht oder eher nicht zutreffend eingeschätzt. Durchschnittlich wählten rund 11 Prozent bei diesen Fragen die Antwortkategorie "k.A./weiss nicht".

²⁸ zutreffend (=Antwortskalen trifft eher zu, trifft zu und trifft sehr zu), nicht zutreffend (= Antwortskalen eher nicht zutreffend, nicht zutreffend und trifft gar nicht zu)

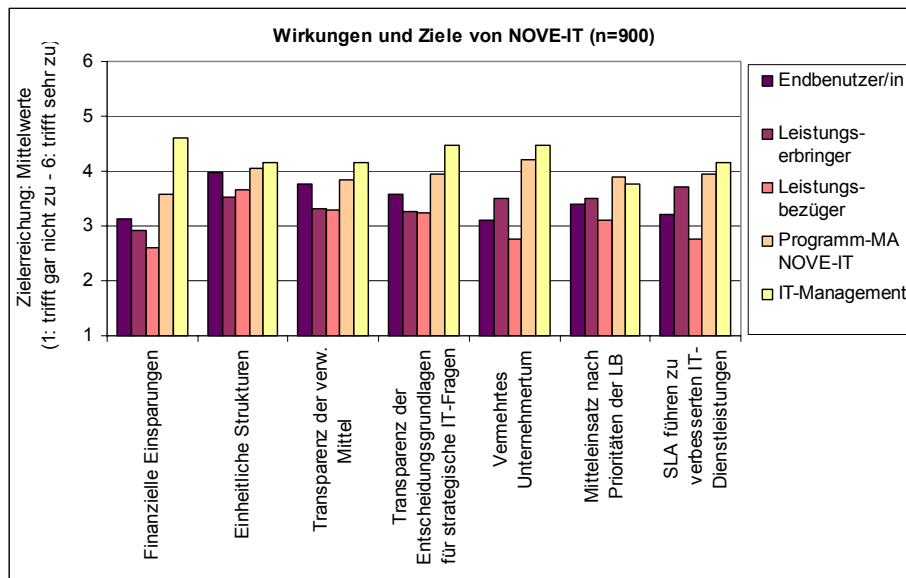


Abbildung 29: *Einschätzung der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT nach Funktions- bzw. Rollengruppen*

Bei der Gegenüberstellung der mittleren Bewertung der Zielerreichung nach Funktions- bzw. Rollengruppen (Abbildung 29) zeigen sich deutliche Unterschiede. Durchgängig bewerten (vor allem) Mitarbeiter des IT-Managements und der Programm-Mitarbeitenden von NOVE-IT die Zielerreichung deutlich höher als die übrigen Personengruppen. Am schlechtesten wird die Zielerreichung von den LB bewertet.

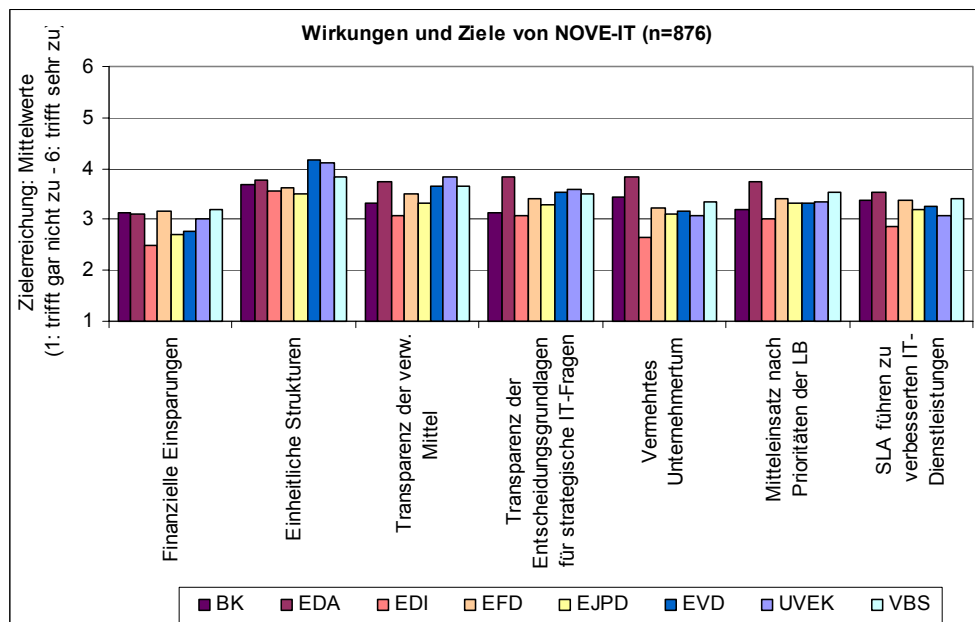


Abbildung 30: *Einschätzung der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT nach Departementen*

Die Verteilung der mittleren Bewertungen zur Zielerreichung nach Departementen ist in Abbildung 30 dargestellt. Auch hier ergeben sich deutliche Unterschiede in der Beurteilung der Zielerreichung zwischen den Mitarbeitern verschiedener Departemente.

4.2.5 Diskussion

An dieser Stelle werden wichtige Erkenntnisse und Diskussionspunkte noch einmal kurz zusammengestellt und weiterführend diskutiert.

Die allgemeine Zufriedenheit mit der IKT in der Bundesverwaltung kann als ausreichend bis gut eingestuft werden. Auffällig ist die leicht höhere Zufriedenheit der LE gegenüber derjenigen ihrer Kunden, den Endnutzern und den LB. Auf Departementsseite fällt die leicht nach unten abweichende Zufriedenheit beim VBS auf. Im Hinblick auf einzelne Aspekte der Zufriedenheit mit der IKT zeigt sich, dass rund 80 Prozent der antwortenden Personen mit der Soft- und Hardware sowie mit der damit zusammenhängenden Informationsaufbereitung zufrieden sind. Lediglich die Möglichkeit zu Mitentscheidungen bei IKT-Fragen wurde von den antwortenden Personen als mehrheitlich unzufrieden stellend beurteilt. Die Auswertung der Kommentare zur verfügbaren Software zeigt aber auch, dass zahlreiche Installationen nicht oder nur in ungenügender Masse die spezifischen Anforderungen der Mitarbeitenden abzudecken vermögen sowie aufgrund verschiedener Kompatibilitätsprobleme sowohl zwischen einzelner Software/Installationen wie auch mit anderen internen bzw. externen Bereichen zu Behinderungen und Zusatzaufwand führen. Im Hinblick auf die Hardware ergibt sich ein ähnliches Bild. Obgleich rund 85 Prozent angeben, dass die verfügbare Hardware ausreichend ist, zeigen doch etliche Kommentare, dass insbesondere eine Überlastung des Netzwerkes sowie das Fehlen von bedarfsgerechter (im Sinne von ausreichender und moderner) Hardware immer wieder zu Problemen führt. Aus den Kommentaren wird allerdings nicht immer ersichtlich, ob insbesondere die erwähnten Netzwerkprobleme einer ungenügenden Software/Installationen (bzw. zu viele Installationen) oder einer ungenügenden bzw. veralteten Hardware oder einer Kombination beider zugeschrieben werden können.

Die Einschätzung der Qualität des HelpDesk/Call Centers erreicht in den gemessenen Dimensionen ebenfalls gute Werte. Sowohl die Hilfsbereitschaft/Freundlichkeit, die Information/Kommunikation, Fachkompetenz sowie die Qualität der Beratung werden zu rund 80 Prozent positiv beurteilt. In den Kommentaren wurden zahlreiche Anmerkungen im Zusammenhang mit Beratungsleistungen erwähnt: Insbesondere eine starke personengebundene Kompetenz, lange Wartezeiten sowie eine generell ungenügende Kundenorientierung werden darin moniert. Zahlreiche Ergebnisse und Kommentare zur Qualität decken sich mit den Aussagen aus den Interviews, wonach die Qualität prinzipiell nicht schlechter bewertet wird als vorher, jedoch Angst vor einem (temporären) Qualitätsverlust besteht, da aufgrund von NOVE-IT bestehende, teils informelle Strukturen und Prozesse "zerstört" worden sind, welche zudem die Bildung einer Schatten-IKT fördern könnten. In entsprechendem Ausmass verhalten sich auch die Ergebnisse aus der Befragung und den Interview-Aussagen zur Flexibilität. Bei der Auswertung der Qualität der HelpDesks/Call Center fiel ferner die durchgängig deutlich schlechtere Bewertung durch die LB im Vergleich zu den Endbenutzern und den LE auf. Ursachen für diese Unterschiede könnten z.B. höhere Fachkompetenz und damit Erwartungen der LB an den HelpDesk/Call Center oder häufigere Kontakte sein. Auch sind die Mitarbeitenden des VBS und des EVD mit dem HelpDesk/Call Center (deutlich) weniger zufrieden als andere Departemente. Dies deutet voraussichtlich auf Departements- bzw. LE-spezifische Probleme beim HelpDesk/Call Center hin.

Die Auswertung der Ergebnisse zu den Erwartungen an die IKT zeigen, dass insbesondere eine bedarfsgerechte IKT und Informationsaufbereitung sowie eine optimale Beratungsleistung als besonders wichtig empfunden werden. Die Möglichkeit der Mitentscheidung in IKT-Fragen wie auch Kosteneinsparungen spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle. In den Kommentaren wird auch hinsichtlich der Erwartungen des Öfteren die Befürchtung geäußert, dass die Harmonisierung bzw. Zentralisierung der Informatikdienstleistungen zu einer geringeren Qualität der Dienstleistungen generell (und Servicequalität im Speziellen) führen könnte. Diese Einschätzung durch die entsprechenden Personen wird vielerorts durch das Vorhandensein bekannter und gewachsener Strukturen und Prozesse und der daraus resultierenden stark personenabhängigen Kompetenz der Informatikmitarbeitenden begründet. Eine integrierende Analyse von Wichtigkeit und Zufriedenheit nach Anspruchsgruppen zeigte in keinem Bereich, dass die Zufriedenheit die Wichtigkeit übertrifft. Das bedeutet, dass keine Indizien für eine Fehlgewichtung beim Zufriedenheitsmanagement vorliegen.

Die Ergebnisse des zweiten Teils des Fragebogens zum Programm NOVE-IT zeigen, dass zunächst die Information über NOVE-IT von den antwortenden Personen als mehrheitlich unzureichend eingestuft wird. Über 40 Prozent aller antwortenden Personen gaben an, noch nie etwas von NOVE-IT gehört zu haben. Entsprechend beurteilen rund zwei Drittel aller Personen ihren Kenntnisstand über NOVE-IT als ungenügend bis schlecht. Dies spiegelt sich auch darin wieder, dass nur gerade 40 Prozent über Veränderungen in ihrem Bereich im Zusammenhang mit NOVE-IT berichten konnten, während rund 60 Prozent hierzu keine Angaben machen konnten. Die Antworten auf die Frage, ob und welchen Einfluss NOVE-IT auf den Arbeitsalltag der Mitarbeitenden hat, sind sehr differenziert ausgefallen. Rund ein Drittel ist der Meinung, dass NOVE-IT eher keinen oder nur einen moderaten Einfluss haben wird. In etwa gleich viele Personen sind der Ansicht, dass NOVE-IT einen mehr oder weniger tiefen Einschnitt in den Arbeitsalltag bedeutet, wobei deutliche Unterschiede zwischen den Funktions- bzw. Rollengruppen, aber auch zwischen den Departementen bestehen. Dafür sind verschiedene Erklärungsansätze plausibel. So könnte es sein, dass in den Departementen unterschiedliche Entwicklungspotentiale bestanden und daher der Nutzen von NOVE-IT in den Departementen deutlich variiert. Auch könnte der Umsetzungsstand noch variieren, so dass bislang unterschiedliche Effekte zum Tragen kommen. Schliesslich ist es möglich, dass die Potentiale und Möglichkeiten von NOVE-IT in den Departementen unterschiedlich genutzt wurden.

Die Resultate der persönlichen Bewertung des Programms NOVE-IT zeigen, dass die Meinungen auch dabei weit auseinander gehen. In etwa gleich viele Personen bewerten das Programm NOVE-IT positiv wie negativ, ein weiteres Drittel enthielt sich einer näheren Bewertung. Auffällig ist, dass vor allem die Programmmitarbeitenden und das IKT-Management das Programm persönlich sehr viel vorteilhafter bewerten als andere Gruppen. Auf Seiten der Departemente wird das Programm nur im EDA mehrheitlich vorteilhaft bewertet. Diese Ergebnisse deuten auf ein "Imageproblem" und mangelndes Verständnis für das Programm ausserhalb der engen Programmleitung und in vielen Departementen.

Eines der interessantesten Ergebnisse der Umfrage ist die Feststellung, dass die Notwendigkeit das Programm durchzuführen ausserhalb der Programmleitung mehrheitlich nicht erkannt wird. Für den Erfolg eines Change-Projekts ist entscheidend, den Problemdruck und die Angemessenheit des Change-Projekts zu verdeutlichen. Dies ist im Rahmen von NOVE-IT bei wichtigen Anspruchsgruppen wie den LE und den LB bisher nicht in genügendem Ausmass gelungen. Dadurch wird es auch in Zukunft schwierig bleiben, den Nutzen des Reorganisationsprogramms deutlich und glaubhaft zu vermitteln.

Hinsichtlich der angestrebten Ziele und Wirkungen von NOVE-IT zeigen die Auswertungen, dass lediglich die Harmonisierung der Strukturen von der Mehrheit der antwortenden Personen als erreicht eingeschätzt wird, während die weiteren untersuchten Zieldimensionen nur vage bewertet werden (können). Diese Ergebnisse zeigen, dass hinsichtlich des Grades der Zielerreichung bzw. der Wirkungen unterschiedliche Auffassungen bestehen, welche aber auch teilweise auf den unterschiedlichen Fortschritt in der Umsetzung von NOVE-IT in den einzelnen Departementen und Ämtern der Bundesverwaltung zurück zu führen sein könnte. Diese Feststellungen decken sich weitgehend mit Ergebnissen aus den Interviews, wonach die Zielsetzungen von NOVE-IT in den häufigsten Fällen unklar sind. Auch zeigt sich in Einklang mit den Ergebnissen aus den Interviews, dass bereits eingeführte und daher "erlebbare" NOVE-IT-Massnahmen (Einheitlichkeit der Strukturen bzw. Harmonisierung, Transparenz der verwendeten Mittel etc.) zu den am besten beurteilbaren Zielsetzungen gehören, während die übrigen, zumeist längerfristigen Zielsetzungen (Unternehmertum zwischen LE und LB, Dienstleistungen gemäss SLA, finanzielle Einsparungen etc.) nur zurückhaltend beurteilt werden, da sie auch zum jetzigen Zeitpunkt "wenig erlebbar" sind. Ein Fazit ist daher, dass die verschiedenen untersuchten Ziele und Wirkungen unterschiedliche Zeithorizonte (bezüglich Impact auf die Zielgruppen) abdecken. Während bereits eingeführte oder sich in der Umsetzung befindliche Ziele und Wirkungen besser beurteilt werden können (bspw. einheitliche Strukturen/Harmonisierung), stellen andere Zielsetzungen wie etwa verbesserte Dienstleistungen dank SLA und finanzielle Einsparungen eher langfristige Zielsetzungen dar, deren Wirkungen sich entsprechend erst nach bestimmter Zeit einspielen und auch dann erst eingehender messen lassen. Ein weiteres, interessantes Ergebnis der Analyse ist, dass bestimmte Zielsetzungen von den LE und LB unterschied-

lich bewertet werden. In den Kommentaren aus der Befragung wird dies bekräftigt. Es zeigt sich auch in den Interviews, dass die LB insbesondere ein Machtgefälle zugunsten der LE befürchten und die Rollentrennung/-teilung von LE und LB unzureichend vollzogen sei bzw. sich keine Kundenorientierung (auch aufgrund einer mangelnden Auswahl von potentiellen Leistungsanbietern) einstellt. Andererseits "beklagen" sich die LE über eine fehlende bzw. zu geringe Vertrauensbasis zu den LB.

Weiter geht aus zahlreichen Resultaten und Kommentaren hervor, dass das Programm NOVE-IT nicht in allen Punkten und Bereichen eine klar abgrenzbare Einheit darstellt, so dass zusammen mit (bzw. aufgrund) der bereits erwähnten ungenügenden Information, vielerorts mögliche Verwechslungen mit anderen bzw. parallel verlaufenden Projekten einher geht. Daher ist es vor dem Hintergrund der gewonnenen Ergebnisse wichtig, dass (zukünftig) eine verbesserte und realistischere Informations- und Kommunikationsstrategie zur Anwendung kommt. Dadurch können einerseits falsche Hoffnungen bzw. übersteigerte Erwartungshaltungen abgebremst werden. Andererseits können die betroffenen Personen die Möglichkeiten sowie Vor- und Nachteile eines solchen Programms realistisch(er) einschätzen. Diese Tatsache äussert sich auch darin, dass die teilweise hohen Anteile derjenigen Personen, welche zum Programm NOVE-IT nur wenige bzw. keine genauen Angaben machen konnten, verdeutlichen, dass NOVE-IT aufgrund seines Inhaltes und Zielcharakters die meisten Mitarbeitenden der BV nicht oder nur am Rande tangiert.

Weiter kann aus den Daten interpretiert werden, dass die gewünschten Ziele und insbesondere deren Wirkungen von NOVE-IT wahrscheinlich erst nach einer gewissen Zeit zum Tragen kommen und dementsprechend mögliche Aussagen und Bewertungen aus dieser Befragung an Gewicht zunehmen dürften, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass bestimmte Massnahmen erst kürzlich eingeführt wurden bzw. sich noch in der Planungs- oder Umsetzungsphase befinden. Insbesondere im Hinblick auf kommende Projekte und das Projektmanagement ist es daher wichtig, auch weiterhin Untersuchungen dieser Art durch zu führen, nicht zuletzt um mögliche Veränderungen erfassen zu können.

4.3 Kosten- und Effizienzeffekte von NOVE-IT

Im diesem Kapitel wird auf die Kosten- und Effizienzeffekte von NOVE-IT eingegangen.²⁹ Als erstes werden die relevanten Faktoren der Ausgangslage zusammenfassend wiedergegeben, insbesondere die Vorgaben aus der Botschaft zur Finanzierung von NOVE-IT. Anschliessend werden Erkenntnisse aus den verschiedenen Quellen dargelegt. Als Quellen dienten die qualitativen Interviews mit den UV der Departemente, den LB und den LE, die quantitative Erhebung bei den Mitarbeitenden der Bundesverwaltung sowie bestehende Dokumente und erläuternde Interviews mit deren Autoren.

In der Botschaft über die Finanzierung von NOVE-IT³⁰ wird von IKT-Ausgaben in Höhe von 563.3 Millionen Franken³¹ ausgegangen. Davon sind 201.6 Millionen Franken Personalausgaben der Departemente und Ämter. Nicht enthalten sind die geschätzten Arbeitsplatzkosten von rund 16 Millionen Franken.

Vorgängige Analysen haben ein Effizienzsteigerungspotenzial von rund 23 Prozent aufgezeigt. Somit sollte bis Ende 2003 ein jährlicher Nutzen von 130.2 Millionen Franken erzielt werden. Davon sollten rund 40 Millionen Franken auf Personaleinsparungen entfallen.³² Der Nutzen aus NOVE-IT sollte sich in etwa wie folgt auf die verschiedenen Bereiche verteilen:

- Lösungsentwicklung: 21.8 Mio. Fr.
- Betrieb Client/Server: 80.9 Mio. Fr.
- Betrieb Hosts: 23.1 Mio. Fr.
- Übriges: 4.4 Mio. Fr.

Die Erreichung dieser Ziele sollte durch Kürzungen der Informatikbudgets sichergestellt werden.³³

4.3.1 Ergebnisse

Die Ergebnisse werden nach Quellen geordnet wiedergegeben. Zuerst folgen die Ergebnisse aus den qualitativen Interviews mit den UV der Departemente, mit den LB und mit den LE. Anschliessend werden relevante Resultate aus der quantitativen Mitarbeiterbefragung wiedergegeben. Der Ergebnisteil schliesst mit den Ergebnissen aus der Dokumentenanalyse und den Interviews mit den Autoren der Dokumente.

4.3.1.1 Interviews mit den Umsetzungsverantwortlichen der Departemente

Im Rahmen der Befragung der UV ist deren Einschätzung der Wirkung von NOVE-IT auf die IKT-Kosten erhoben worden. Es hat sich gezeigt, dass für die Departemente „Effizienzsteigerung“ und „Kostentransparenz“ als Ziele von NOVE-IT an oberster Stelle stehen. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass als Effizienzsteigerungen nicht nur absolute Kostenreduktionen anzusehen sind, sondern auch die Umverteilung von Informatikmitteln für andere, insbesondere neue Aufgaben.

Die Departemente sind der Ansicht, dass die Einspareffekte rückwirkend nicht mehr beurteilt werden könnten. Es wird jedoch angenommen, dass NOVE-IT zu gewissen Effizienzsteigerungen geführt

²⁹ Aufgrund der engen thematischen Verknüpfung der Evaluanda 121 und 122 werden diese gemeinsam behandelt.

³⁰ Botschaft über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) vom 23. Februar 2000, S. 5.

³¹ Stand Voranschlag 99 ohne ETH-Bereich, Armee, Behörden, Gerichte und Rekurskommissionen.

³² Botschaft über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) vom 23. Februar 2000, S. 27.

³³ ebenda S. 27.

habe. Zum Teil sind die Befragten der Ansicht, dass NOVE-IT auch zu entgegengesetzten Effekten, also zu eher teuren Lösungen führe.

Obwohl die KLR noch nicht eingeführt ist, wird NOVE-IT von den Departementen ein positiver Einfluss auf die Kostentransparenz zugeschrieben. Wichtig sei aber, dass am Ziel Kostentransparenz weiter gearbeitet werde.

Geteilter Meinung sind die Departemente in der Einschätzung der Auswirkungen von NOVE-IT auf andere IKT-Projekte. Die eine Hälfte ist der Meinung, NOVE-IT hätte dazu geführt, dass weniger neue Projekte lanciert würden. Es seien auch Projekte zurückgestellt worden, die notwendig wären. Die andere Hälfte verneint einen Projektrückstau.

4.3.1.2 Interviews mit den Leistungsbezügern

Wie bei den Departementen sind auch in den Interviews mit den LB Fragen zu Kosten- und Effizienzeffekten gestellt worden. Die meisten Interviewpartner sind der Ansicht, ihre IKT-Kosten hätten sich nicht verringert. Ein Interviewpartner ist der Meinung, die erzwungenen Budgetkürzungen hätten zwar zu tieferen Kosten geführt, damit sei aber auch ein Leistungsabbau verbunden gewesen. Einer befürchtet sogar, dass der Betrieb wegen der fehlenden Ressourcen beim LE nicht sichergestellt sei. Von vielen Befragten werden Einsparungen beim Personal moniert.

Einige Interviewpartner vermuten, die Standardisierung und Harmonisierung führe zu gewissen Einsparungen, z.B. bei Lizenzen und Einkauf/Beschaffung. Andere weisen aber auch auf die teilweise negativen Kosteneffekte der Harmonisierung hin. Wenn die teuersten Produkte zum Standard gemacht würden, kämen diese auch dann zum Einsatz, wenn eine billigere Variante ausgereicht hätte. Nach dieser Ansicht wäre also in bestimmten Fällen eine Mehrproduktstrategie sinnvoller.

Auch die Einschätzung der Effizienzsteigerung fällt nicht einhellig aus. Die meisten LB nehmen auf ihrer Seite keine Effizienzsteigerungen wahr, vermuten sie aber in Form von Synergien und Skaleneffekten vor allem bei den LE, etwa durch zentrale Hardwarebeschaffung. Einige wenige LB sind der Ansicht, dass gewisse Abläufe effizienter geworden seien, etwa die Softwareentwicklung, und das System insgesamt effizienter und durchsichtiger geworden sei.

Als Hauptproblem bei der Beurteilung der Effizienzsteigerung wird die fehlende Transparenz über die Leistungs- und Kostenentwicklung angegeben. Es fehlt eine saubere Ausgangslage, es ist unbekannt, welche Projekte und Leistungen neu dazu gekommen sind. Zahlreiche Veränderungen wurden nirgends ausgewiesen. Bezüglich der Kostentransparenz seien zwar Fortschritte erzielt worden, eine wirkliche Kostentransparenz fehle aber noch. Damit kann auch nicht klar nachgewiesen werden, ob und wenn ja wodurch etwaige Einsparungen erreicht wurden. Mehrheitlich sind die Interviewpartner der Ansicht, eine Effizienzsteigerung lasse sich nicht beurteilen, da sie nicht quantifiziert werden könne.

In diesem Zusammenhang ist auch immer wieder das Thema der versteckten IKT-Kosten³⁴ angesprochen worden. Die Beurteilung der versteckten IKT-Kosten bei den LB fällt unterschiedlich aus. Die Einschätzungen verteilen sich etwa gleichmässig von überhaupt keine versteckten IKT-Kosten bis hin zu 50 Prozent versteckte IKT-Kosten.

Dort wo NOVE-IT das Kostenbewusstsein des Managements und der Mitarbeitenden beeinflusst hat, wird eine positive Wirkung festgestellt. Allerdings sind einige Interviewpartner der Ansicht, dass das Kostenbewusstsein sowohl beim Management als auch bei den Mitarbeitenden immer noch weitgehend fehle.

³⁴ Der IT-Kosten, die über nicht IT-Kredite finanziert werden.

4.3.1.3 Interviews mit den Leistungserbringern

Die LE sind sich in den Interviews darüber einig, dass der Umfang der IKT-Leistungen seit 1999 stärker gewachsen ist als die entsprechenden Kosten. Unter anderem hätten die Kürzungen der departementalen Budgets um die NOVE-IT Kompensationen zu dieser Entwicklung beigetragen. Wie die beiden anderen Gruppen können auch die LE nicht beziffern, wie gross die Einsparungen durch NOVE-IT waren. Es wird aber festgehalten, dass das Wachstum der IKT-Kosten nun nicht mehr unkontrolliert sei, sondern in einigermassen geordneten Bahnen verlaufe.

Ein weiterer positiver Effekt der Budgetkürzungen wird von den LE darin gesehen, dass aufgrund der beschränkten Mittel nicht mehr einfach alle Projekte realisiert werden können. Dadurch werde man gezwungen, neue Projekte zu priorisieren.

Einzelne LE vermuten negative Auswirkungen der Budgetkürzungen auf die Kostentransparenz. Sie befürchten, dass die Budgetkürzungen dazu geführt haben, dass zahlreiche Informatikausgaben über die Fachkredite in den Ämtern abgewickelt werden.

NOVE-IT hat gemäss den Aussagen der LE durch die Harmonisierung und Standardisierung von Infrastruktur und Prozessen dazu geführt, dass Synergien genutzt wurden. Besonders erwähnenswert ist die Tatsache, dass dies teilweise über die Departemente hinweg geschehen ist.

Für die Zukunft sehen einige LE weiteres Synergiepotenzial in einer verstärkten Zusammenarbeit unter den LE. Dabei bestünde bei den Fachanwendungen kaum weiteres Sparpotenzial. Im Gegensatz dazu wären bei der Büroautomation Einsparungen durchaus möglich. Einzelne gehen sogar noch einen Schritt weiter und fordern eine (weitere) Konsolidierung bei den LE. Noch würden zu viele Anbieter identische Leistungen erbringen, meinen diese.

4.3.1.4 Befragung der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung

Im Rahmen der Mitarbeiterbefragung wurden zwei Fragen zu den Kosteneffekten von NOVE-IT gestellt. Zum einen interessierte, ob NOVE-IT nach Meinung der Befragten zu einer verbesserten Transparenz der verwendeten IKT-Mittel geführt habe, zum anderen wurde gefragt, ob NOVE-IT zu finanziellen Einsparungen geführt habe.

Über 30 Prozent der Befragten haben „keine Antwort/weiss nicht“ bei der Beurteilung des Ziels „Kostentransparenz“ angekreuzt (vgl. Abbildung 31). Für rund 40 Prozent der antwortenden Personen führt NOVE-IT zu grösserer Kostentransparenz. Etwa ein Viertel ist gegenteiliger Ansicht.

Ob NOVE-IT zu finanziellen Einsparungen geführt hat, wollten oder konnten über 40 Prozent der Befragten nicht beurteilen. Knapp ein Viertel der antwortenden Personen glaubt, dass NOVE-IT Einsparungen bewirkt hat. Rund 35 Prozent vermuten, dass dies eher oder gar nicht zutrifft.

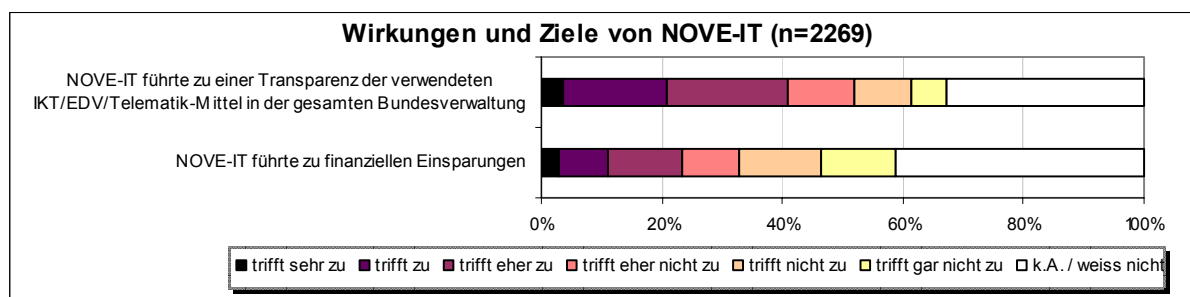


Abbildung 31: Finanzielle Wirkungen und Ziele von NOVE-IT

Insgesamt wird das Ziel „NOVE-IT führt zu Kostentransparenz“ im Vergleich mit den anderen abgefragten Zielen am zweitbesten bewertet. Am wenigsten Zustimmung findet sich dagegen für die Aussage "NOVE-IT führt zu finanziellen Einsparungen."

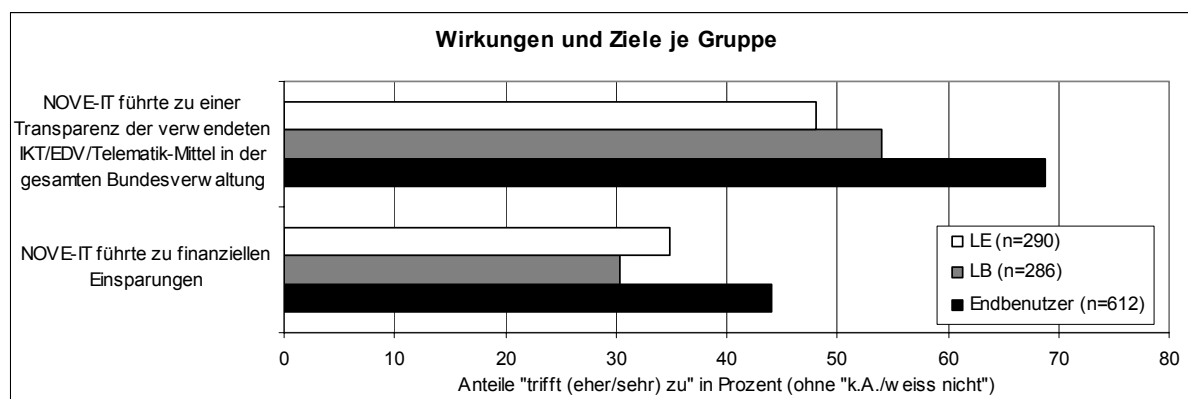


Abbildung 32: *Finanzielle Wirkungen und Ziele von NOVE-IT je Gruppe*

Abbildung 32 zeigt deutlich, wie unterschiedlich die beiden Ziele „Kostentransparenz“ und „Finanzielle Einsparungen“ beurteilt werden. Fast 70 Prozent der Endnutzer, die eine Beurteilung zur Zielerreichung abgegeben haben, sind der Ansicht, dass NOVE-IT zu Kostentransparenz geführt habe. Die beiden anderen Gruppen sind in der Bewertung der Zielerreichung skeptischer. Bei den LE ist sogar eine Mehrheit der Antwortenden der Ansicht, das Ziel „Kostentransparenz“ sei eher nicht erreicht worden.

Wesentlich negativer fällt die Beurteilung der Erreichung des Ziels „Finanzielle Einsparungen“ aus. In den drei Gruppen sind jeweils 50 bis 70 Prozent der Antwortenden der Meinung, das Ziel sei eher nicht erreicht worden. Anders als beim Ziel „Kostentransparenz“ sind es hier die LE, die das Ziel leicht positiver beurteilen als die LB.

	Endbenutzer (Rang)	LB (Rang)	LE (Rang)
NOVE-IT führte zu einer Transparenz der verwendeten IKT/EDV/Telematik-Mittel in der gesamten Bundesverwaltung	2	2	8
NOVE-IT führte zu finanziellen Einsparungen	10	11	11

Abbildung 33: *Finanzielle Wirkungen und Ziele von NOVE-IT je Gruppe im Vergleich mit anderen Zielen*

Erstellt man eine Rangliste der Erreichung der 11 beurteilten Ziele, so schneidet das Ziel „Kostentransparenz“ bei den Endnutzern und den LB gut ab. Dagegen findet sich das Ziel „Finanzielle Einsparungen“ bei allen Gruppen am Schluss der Rangliste.

4.3.1.5 Dokumentenanalyse und erläuternde Interviews

Der letzte Teil der Ergebnisdarstellung bespricht die Resultate der Dokumentenanalyse und der damit verbundenen Interviews. Die Staatsrechnung 2003 weist IKT-Ausgaben in der Höhe von 687 Millionen Franken aus. Davon sind 11.1 Millionen Franken IKT-Ausgaben der Parlamentsdienste, des Bundesgerichts und des EVG. Zieht man diese von den gesamten IKT-Ausgaben ab, so liegen die IKT-Ausgaben 2003 um 112.6 Millionen Franken über dem in der Botschaft 1999 festgehaltenen

Betrag. Rund 22.3 Millionen Franken können als teuerungsbedingter Zuwachs bezeichnet werden.³⁵ Somit sind die IKT-Ausgaben nach Abzug der Teuerung jährlich um 3.7 Prozent gestiegen.³⁶

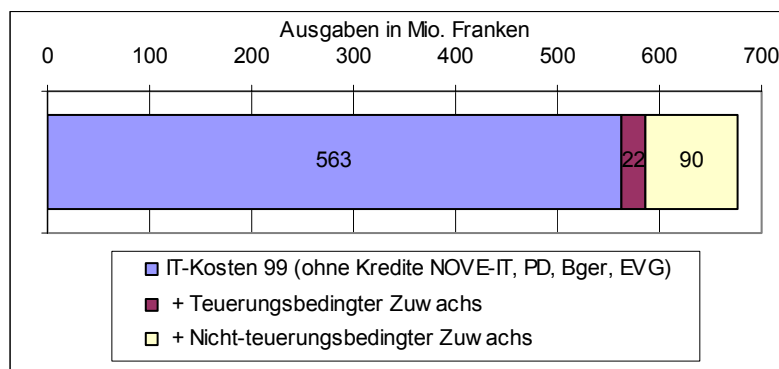


Abbildung 34: Anteil der Teuerung an den IKT-Ausgaben 2003 seit 1999

Gemäss Staatsrechnung sind die IKT-Personalausgaben seit 1999 um rund 2 Millionen Franken gestiegen. Der Anteil der IKT-Personalausgaben an den gesamten IKT-Ausgaben ist 2003 kleiner als 1999. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass 2001 aufgrund einer neuen Kategorisierung (z.B. wird das Datenerfassungspersonal nicht mehr dem IKT-Bereich zugerechnet) 29 Millionen Franken weniger IKT-Personalaufwand budgetiert wurde. Dieser Kürzung steht aber kein reeller Rückgang des Personalbestands gegenüber.³⁷ Wie aus Abbildung 35 ersichtlich ist, stiegen die IKT-Personalausgaben seit 2001 um fast 30 Millionen Franken an, der Anteil an den gesamten IKT-Ausgaben blieb jedoch konstant.

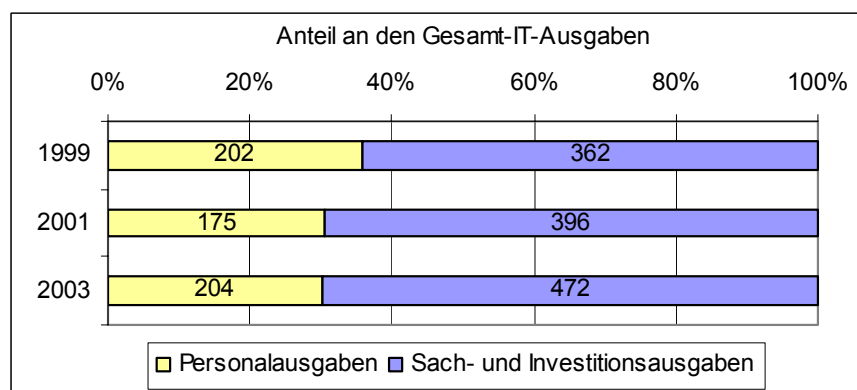


Abbildung 35: Anteil Personalausgaben an den Gesamt-IT-Ausgaben

Gemäss Projektportfolio erbringen die departementalen Umsetzungsprojekte für das Jahr 2003 einen Nutzen von 46.9 Millionen Franken, für 2004 69.1 Millionen Franken.³⁸ Damit liegt der im Projektportfolio ausgewiesene Nutzen deutlich unter dem geplanten Nutzen von 130.2 Millionen Franken. Im Statusbericht wird darauf hingewiesen, dass ein grosser Teil des Nutzens „durch die organisatorischen

³⁵ Berechnet aufgrund der vom Bundesamt für Statistik veröffentlichten Inflationsraten im Jahresdurchschnitt.

³⁶ Die EFK ging im „Bericht über den Follow-up der Prüfung 2001 des Programms NOVE-IT“ vom 19. Dezember 2003 von 660 Millionen Franken IT-Ausgaben inkl. NOVE-IT für 2003 aus, also 90 Millionen mehr als 1999. Das nominale Wachstum beträgt somit auch 3.7 Prozent pro Jahr, inkl. Teuerung.

³⁷ Finanzvoranschlag 2001, S. 71.

³⁸ NOVE-IT Statusbericht der Programmleitung per 31. August 2003, V.1.1 vom 30.10.2003, S. 28.

Massnahmen (Zentralisierung) sowie die Prozesseinführung erreicht“ wird und nicht pro Einzelprojekt ausgewiesen werden kann. Somit würde der effektive Nutzen grösser sein, als die Summe der Nutzen aus den einzelnen Projekten. Zu den Zahlen aus dem Projektportfolio ist anzumerken, dass die Zahlen für das Portfolio den Projektanträgen entnommen sind, weshalb sie bestenfalls eine Schätzung darstellen und keinesfalls mit einem tatsächlich gemessenen Wert verwechselt werden dürfen.

Ausserdem werden die in den Projektanträgen gemachten Angaben zum Nutzen nicht überprüft.³⁹ Nach eigenen Angaben hat die Programmleitung jedoch schnell erkannt, dass über den Nutznachweis der Einzelprojekte nicht der Nutzen von NOVE-IT nachgewiesen werden kann. Dennoch blieb der Nutznachweis Bestandteil der Projektanträge, um die Antragsteller dazu zu bewegen, sich Gedanken zum Kosten/Nutzenverhältnis des Projektes zu machen.

Während der Evaluation wurde von verschiedenen Seiten auf die laufenden Bemühungen der NOVE-IT-Programmleitung hingewiesen, eine Übersicht über die Entwicklung des Leistungsangebots seit 1999 zu erstellen. Diese Zusammenstellung hätte für jedes Departement ausweisen sollen, welche Leistungen seit 1999 neu dazugekommen bzw. weggefallen sind. Zudem hätten allfällige Personaleinsparungen ausgewiesen werden sollen. Leider lagen die Daten bis zum 23. April 2004 nicht vor und es war nicht absehbar, ob und bis wann die Ergebnisse vorliegen würden. Dadurch ist eine klare Aussage über Veränderungen der Effizienz, also das Verhältnis der erbrachten Leistungen zu den entstandenen Kosten, nicht möglich. Den Evaluatoren erscheint es wichtig darauf hinzuweisen, dass selbst wenn eine solche Übersicht vorliegen würde, genaue Angaben über die Grössenordnung der Effizienzsteigerung schwierig wären. Ein Vergleich von IKT-Leistungen von 1999 mit solchen von heute, auch wenn die Leistungen unter der gleichen Bezeichnung geführt werden, ist fast nicht möglich, da sich insbesondere die Qualität der Leistungen stark verändert hat.

4.3.2 Diskussion

Die oben dargelegten Ergebnisse aus den verschiedenen Quellen werden im folgenden Abschnitt integriert betrachtet und diskutiert. Dabei kann generell festgehalten werden, dass auf Grund der obigen Erkenntnisse die Auswirkungen von NOVE-IT auf die IKT-Ausgaben des Bundes nicht abschliessend beurteilt werden können. Drei Gründe verhindern eine solche Beurteilung. Erstens fehlt es an Kostentransparenz. Diese wurde zwar, wie in den Interviews und der Online-Befragung bestätigt wurde, durch NOVE-IT verbessert, doch ist das Ziel noch nicht erreicht. Zweitens fehlt es an Leistungstransparenz. Es kann nicht beurteilt werden, welche Leistungen in welcher Qualität erbracht wurden und werden. Und drittens wurde zu Beginn des Programmes keine Null-Erhebung der IKT-Kosten und -Leistungen durchgeführt. Somit kann nicht beurteilt werden, wie sich die Leistungen und die dazugehörigen Kosten seither verändert haben.

Zu Beginn der Evaluation war geplant, allenfalls Kostenanalysen in Bezug auf Teilzeitspannen oder Teilaspekte durchzuführen. Im Verlauf der Evaluation, insbesondere durch die erläuternden Interviews, musste jedoch festgestellt werden, dass ein solches Vorgehen nicht möglich ist, da die Kosten- und Leistungstransparenz sowie eine Vergleichsbasis, welche für ein Benchmarking oder eine Analyse von Teilaspekten ebenfalls notwendig sind, nicht vorhanden sind.

Im Folgenden wird auf einzelne Ergebnisse der Evaluation genauer eingegangen:

- Tatsache ist, dass die gesamten IKT-Ausgaben heute höher sind als 1999. Unbestritten ist aber auch, dass seit 1999 im Bereich der Informatik zahlreiche neue Aufgaben dazugekommen sind. Wahrscheinlich sind jedoch auch einige Leistungen weggefallen. Da eine Quantifizierung der neuen und der nicht mehr erbrachten Leistungen fehlt und die Vergleichbarkeit der Leistungen von 1999 mit denen von heute grundsätzlich fraglich ist, sind Aussagen zu allfälligen von NOVE-IT erreichten Effizienzsteigerungen nicht möglich.

³⁹ Stellungnahme zum Bericht der EFK über die Prüfung des Projekts NOVE-IT, Version 1.0 (2001), S. 16.

- Angesichts des beachtlichen qualitativen und nach Aussage zahlreicher Interviewpartner auch quantitativen Zuwachses im Bereich der IKT-Leistungen lässt das Ausgabenwachstum von 3.7 Prozent pro Jahr vermuten, dass die Kosten nicht proportional zum Leistungsumfang gewachsen sind. Ob dieser Effekt auf NOVE-IT oder auf andere Faktoren, wie beispielsweise den allgemeinen Preisverfall bei Informatikgütern,⁴⁰ zurückzuführen ist, bleibt offen.
- Angesichts der Tatsache, dass sich die Erreichung des Effizienz- und Kostensparziels nicht objektiv nachprüfen lässt, ist es interessant, die subjektive Wahrnehmung der Betroffenen zu dieser Zielsetzung näher zu betrachten. Die subjektiven Einschätzungen zu Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen durch NOVE-IT, welche im Rahmen der Evaluation erhoben wurden, sind nicht homogen. In den qualitativen Interviews gehen insbesondere die Leistungserbringer davon aus, dass es seit 1999 zu Effizienzsteigerungen gekommen ist. Dies wird vor allem mit dem Eindruck untermauert, dass die Leistungen in diesem Zeitraum deutlich stärker angewachsen sind als die Kosten. Demgegenüber ergibt die Online-Befragung, dass finanzielle Einsparungen im Vergleich zu den anderen Zielen am wenigsten mit NOVE-IT in Verbindung gebracht werden und nur in geringem Mass finanzielle Einsparungen durch das Programm wahrgenommen werden. Die unterschiedlichen Resultate der Interviews und der Befragung sind möglicherweise auf den Kreis der Befragten zurückzuführen. Während bei den Interviews nur Personen in Führungsfunktion (insbesondere die Leiter der LE) befragt wurden, richtete sich die Online-Befragung an alle Mitarbeitenden der Bundesverwaltung bzw. innerhalb der Gruppe der LE an alle Mitarbeitenden. Die unterschiedliche subjektive Einschätzung zu den finanziellen Effekten von NOVE-IT kann durch folgende drei Ansatzpunkte interpretiert werden:
 - Erstens, dem Gros der Mitarbeitenden fehlt die Kontinuität um die Entwicklung der Kosten über den Programmverlauf nachverfolgen zu können.
 - Zweitens, Personen in Führungsverantwortung haben einen besseren Überblick über die Gesamtfinanzen als die Mitarbeitenden. Da Kosten als Steuerungsgrösse auf Ebene der Mitarbeiter noch keine massgebliche Rolle spielen, sind sie auf dieser Ebene kaum ein Thema und werden entsprechend sekundär bewertet.
 - Drittens, die Kosteneffekte kommen eher in den Gesamtinformatikkosten zur Geltung und sind noch nicht auf die operative Ebene der einzelnen Leistungen weitergegeben und damit noch nicht sichtbar. Dies trifft mit Sicherheit in gewissem Mass zu, da Kosten bzw. Preise noch kein Steuerungsmechanismus sind und in der operativen IKT-Abwicklung Kosteneffekte damit eine sehr marginale und wenig aussagekräftige Basis haben.
- Im Gegensatz zu den LE sind die meisten LB der Ansicht, dass sie selber kaum Effizienzgewinne realisieren konnten. Diese Aussage wird auch durch die Ergebnisse der Umfrage bestätigt, wobei auch hier die oben gemachten Einschränkungen gelten. Effizienzgewinne vermuten die LB eher bei den LE und geben an, dass die Standardisierung und Harmonisierung durchaus zu Einsparungen geführt habe. Von den drei Gruppen beurteilen die Endbenutzer das Ziel „Finanzielle Einsparungen“ am besten, obwohl (oder vielleicht gerade weil) diese eigentlich am weitesten vom Geschehen entfernt sind und somit am wenigsten Kenntnisse der Kostenstruktur haben.
- Auch die von den Leistungserbringern durchwegs positiv beurteilten Effekte der Standardisierungs- und Harmonisierungsbemühungen werden von einzelnen LB kritisch betrachtet. Sie weisen darauf hin, dass „teure“ Standardlösungen zu einer Verteuerung des gesamten Systems

⁴⁰ Gemäss „Digital Economy 2003“ der Economics and Statistics Administration des U.S. Departments of Commerce (<http://www.esa.doc.gov/DigitalEconomy2003.cfm>) betrug der Preisverfall für Computer zwischen 1997 und 2000 jährlich 24 Prozent danach bis 2002 jährlich 16 Prozent.

führen, wenn diese an Stelle einfacher und „billiger“ Anwendungen eingesetzt werden müssen. Auch einzelne UV der Departemente weisen darauf hin, dass NOVE-IT teilweise zu teureren Varianten geführt hat. Ob und wenn ja in welchem Ausmass dies bei NOVE-IT der Fall war, oder ob die Aussage die Sichtweise einzelner wiedergibt, kann durch die Evaluatoren nicht beurteilt werden. Bei der zukünftigen Wahl von Standardlösungen sollte dieser Mechanismus jedoch berücksichtigt werden.

- Das Thema der versteckten IKT-Kosten bei den LB wurde immer wieder erwähnt. Die LE vermuteten solche bei den LB und die LB bestätigten dies, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Als Grund für die versteckten IKT-Kosten werden die erzwungenen Budgetkürzungen und die unflexiblen IKT-Budgets angegeben. Diese Begründungen erstaunen, wurden mit NOVE-IT doch flexiblere IKT-Budgets angestrebt. Einige Interviewpartner waren der Ansicht, die versteckten IKT-Kosten würden langsam "verschwinden." Solange aber solche versteckten Kosten bestehen, kann das Ziel der Kostentransparenz nicht erreicht werden.

Unabhängig von einer objektiven Bewertung der Zielerreichung, deuten alle möglichen Interpretationsansätze zusammenfassend darauf hin, dass Kosten- und Effizienzeffekte bislang nicht auf breiter Basis erfahrbar und spürbar geworden sind. Dies bewirkt, dass jegliche Aussagen zu Effizienzgewinnen und Kosteneinsparungen von der breiten Basis bisher eher kritisch bis skeptisch aufgenommen werden. Das Kosten- und Effizienzziel bzw. dessen Erreichung konnte neben der objektiven Bewertung, bisher auch auf der subjektiv, qualitativen Ebene erst in Ansätzen vermittelt werden. Als sehr prominentes und konkretes Programmziel sollte auch die Vermittlung und Erlebbarkeit der Zielerreichung neben der formellen Beweisbarkeit ebenfalls geachtet werden. Voraussetzung und Möglichkeit hierzu ist die Leistungsverrechnung.

4.4 Fallbeispiele

4.4.1 Interne Fallbeispiele

In diesem Abschnitt werden zwei Fallstudien aus dem Programm NOVE-IT analysiert. Das Ziel dabei war, die Funktion und Anwendung von NOVE-IT-Projekten und -Instrumenten in den Departementen bzw. den Ämtern anhand von konkreten Projekten zu prüfen. Mit den Fallstudien sollten Einsichten über IT-Führung, Flexibilität, Qualität, Nachhaltigkeit und allfällige Nebenwirkungen gewonnen werden. Im Folgenden gehen wir zuerst auf die Auswahl der Fallstudien ein, diskutieren dann nacheinander die zwei Fallstudien und ziehen im Anschluss daran die Folgerungen im Kontext von NOVE-IT.

Bei der Auswahl der Fallstudien wurde pragmatisch vorgegangen. Bei einem Programm von der Grösse und Komplexität sowie einem derart umfassenden Anwendungsbereich wie NOVE-IT musste die Frage der Repräsentativität mit lediglich zwei Fallstudien in den Hintergrund treten. Wichtig war, dass die Fallstudien im Rahmen von NOVE-IT für mehr als ein Departement und mehrere Bundesämter relevant waren und über eine minimale Laufzeit verfügten, damit gewisse Erkenntnisse erwartet werden konnten. Die Projektleitung von NOVE-IT unterbreitete drei Vorschläge für die Fallstudien, von denen die Evaluatoren zwei auswählten. Die Gesprächspartner für die Fallstudien wurden von der Projektleitung von NOVE-IT genannt. Dieses Vorgehen war auch aus Gründen des Termindrucks der einzig gangbare Weg. Die ausgewählten Fallstudien sind:

- Storage-Konsolidierung SAN/NAS
- Migration W2K

Es wurden insgesamt drei Gespräche mit vier Personen (DIK/VBS, BIT, EJPD) geführt und einschlägige Unterlagen konsultiert.

4.4.1.1 Fallstudie 1: Teilprojekt Storage-Konsolidierung SAN/NAS des NOVE-IT-Projektes Informatikarchitektur Bund

4.4.1.1.1 Hintergrund

Beim Teilprojekt Storage-Konsolidierung SAN/NAS handelt es sich um ein IKT-Harmonisierungsprojekt auf LE-Seite. Es strebt eine technisch einheitliche Storage-Lösung für die Bundesverwaltung an. Unter Storage wird in diesem Zusammenhang die Hard- und Software verstanden, die zur Speicherung von Daten auf Festplatten und Bändern verwendet wird. Die Archivierungsproblematik war nicht Bestandteil dieses Projektes. Vor dem Hintergrund des stetig wachsenden Storage-Bedarfs in der Verwaltung und der Anforderungen bezüglich Wirtschaftlichkeit, Verfügbarkeit, Sicherheit und Flexibilität war eine umfassende Storage-Strategie für die gesamte Bundesverwaltung erforderlich.

Vor der Einführung von SAN (Storage Area Network) gab es in den Departementen eine Vielzahl von Architekturen und Produkten im Storage-Bereich. Der Betrieb und Ausbau einer heterogenen Umgebung ist indes teuer und unwirtschaftlich. Die Storage-Konsolidierung war denn auch ein IKT-Harmonisierungsprojekt mit erheblichem Einsparpotenzial. Mit SAN wird eine harmonisierte, ausfallsichere, flexible und effizient nutzbare, jedoch teure Datenspeicherungs-Infrastruktur eingeführt. Dies wurde jedoch nicht in einer UNO-Lösung bewerkstelligt, sondern separat in den drei Departementen mit der kritischen Masse VBS, EFD und EJPD. Im VBS hatte das unter dem Namen „DIK SAN“ laufende Projekt konkret zum Ziel, die Storage-Infrastruktur im Raum Bern zentral im Rechenzentrum des VBS zu betreiben und bezüglich Wirtschaftlichkeit, Verfügbarkeit, Sicherheit und Flexibilität zu optimieren. Dabei wurde ein Storage Area Network (SAN) mit einem zentralen Site-Backup für alle Systeme der Direktion Informatik realisiert.

4.4.1.1.2 Ergebnisse

IKT als Mittel der Führung

NOVE-IT sprach den Storage-Bereich nicht explizit an, sondern ging vom Ziel der Harmonisierung der Plattformen aus. Die Interviewten konstatieren dementsprechend, SAN sei kein direktes Produkt von NOVE-IT. Die Storage-Konsolidierung ging „aus den Informatikstrategiegedanken der Departemente hervor“, und nicht von NOVE-IT oder der NOVE-IT-Programmleitung aus. In einem losen Verbund taten sich die grösseren Departemente (grösser in Bezug auf deren Datenspeicherbedürfnisse) VBS und EJPD und das BIT zusammen. Im VBS waren die Bemühungen in diesem Bereich vor NOVE-IT angelaufen. Es war klar, dass die Erreichung der Ziele der Storage-Konsolidierung (Harmonisierung, Effizienzgewinne, Optimierung der Verfügbarkeits- und Sicherheitsbedürfnisse) zur Erfüllung der Ziele von NOVE-IT beitragen würde. Mit dem Projekt SAN wurden Einsparungen in der Grössenordnung von 25 Prozent erwartet. Das Projekt war insofern ein zentraler Bestandteil zur Erfüllung der Vorgaben von NOVE-IT. Gleichzeitig hätte SAN ohne NOVE-IT nicht finanziert werden können. Die Investitionskredite wurden durch NOVE-IT bezahlt. So wurde SAN zum NOVE-IT-Projekt, und NOVE-IT zum Finanzierungsvehikel von SAN.

Die Arbeitsgruppe Storage des VBS, BIT und EJPD war eine lose Verbindung. Die Projekte wurden in den einzelnen Departementen und nicht zentralisiert eingeführt. Die Führung und Umsetzung des Projekts „DIK SAN“ im VBS wird vom Interviewten sehr positiv bewertet. Dass es so einfach vonstatten ging und die Umsetzung aus seiner Sicht nicht hätte verbessert werden können, liegt laut dem Interviewpartner daran, dass es ein reines Hardwareprojekt war. Der Beschaffungsentscheid sei bei SAN ein einfacherer Führungsentscheid als bei einem Softwareprojekt, da die einzige Einschränkung bzw. Vorgabe bei SAN die Grösse sei. SAN lohnt sich nur für grosse Rechenzentren: „SAN hat einen hohen Einstiegspunkt, da es ein teures High-Quality Produkt ist.“ Bei SAN wird über Fibre Channel auf die Daten zugegriffen.

Ein Führungsentscheid für die Storage-Konsolidierung ist also notwendig. Da SAN aus Kostengründen nicht dezentral gefahren werden kann, ist es keine Option für die kleinen Departemente. Diese könnten von SAN allenfalls dann profitieren, wenn sie sich im Server-Bereich dem BIT oder dem DIK/VBS anschliessen würden. Aus Sicht eines Interviewten hat man die Storage-Strategie NOVE-IT „nicht zu Ende gedacht“: Statt dass die LE als Konkurrenten auftreten, wie sie das heute tun (müssen), wäre ein Führungsentscheid zu deren (teilweisen) Zusammenlegung sinnvoll. So könnte etwa das Betriebszentrum des EJPD problemlos mit dem BIT zusammengehen. Ein anderer Interviewpartner zeichnet eine duale Lösung auf: ein LE auf Seite des Militärs und einer für die zivilen Departemente.

Der Projektstart im VBS war 2001, Projektende 2002, ab 2003 erfolgte die eigentliche Migration der bestehenden Serversysteme ins DIK SAN. Es gab im VBS eine departementale Projektorganisation, wobei der Projekt-Ausschuss die Geschäftsleitung des DIK umfasste. Das beteiligte Projektteam setzte sich aus Mitarbeitenden von drei Abteilungen zusammen. Im Bereich Datensicherungssoftware wurde im Sinne der IKT-Harmonisierung auf eine bundesweite Lösung gesetzt. Im Bereich Host, wo mit neuester Tape-Technologie schon eine grosse Library der Firma StorageTek eingesetzt worden war, wurde im Sinne eines Investitionsschutzes der Ausbau mit neuester Tape-Technologie getätigt.

Sowohl im VBS als auch im BIT werden im SAN-Storage-Bereich *Service-Level-Agreements* ausgehandelt, die Leistungsverrechnung fehlt bisher jedoch. Das BIT hat im Bereich Datensicherung ein Standardangebot für die SLA. Die SLA sind aus Sicht der Interviewten noch nicht vollständig und umfassend genug, auch bezüglich einer umfassenden Qualitätsmessung. Ein Problem sind in diesem Zusammenhang die hohen Kosten solcher Messungen. Es wird im Kontext der SLA indes als Fortschritt bewertet, dass „der LE und der LB heute vom Gleichen“ reden, etwa von den bei der Speicherung zentralen (und kostenrelevanten) Aspekten wie Dauer und Menge der Datenaufbewahrung.

Die Kostentransparenz bzw. Vollkostenrechnung besteht zwar heute auch im Bereich Storage noch nicht. Hingegen wird SAN mit seiner einheitlichen, zentralen Lösung die Einführung der KLR und die Berechnung der Storage-Kosten für die LE massiv erleichtern. Damit werden die LE den LB ab 2006

(KLR) sagen können, was die Anforderungen des LB je nach Datenmenge, Qualität oder Zeitraum der Speicherung kosten. Angestrebt wird ein einheitlicher Preis pro Einheit (z.B. Preis pro Gigabyte) inklusive der Kosten von Investition, Betriebsaufwand und Datensicherung.

Kosten- und Effizienzeffekte

SAN hat klar zu Effizienzgewinnen geführt. Ein Mitarbeiter kann mit SAN viel mehr Speicherplatz bewirtschaften als mit der Vorgängertechnologie. Die Betriebskosten können damit klar gesenkt werden. Die angestrebten Einsparungen von 25 Prozent lassen sich jedoch noch nicht im Detail ausweisen.

Veränderung der Flexibilität und der Qualität der IKT-Dienstleistungen

Die Flexibilitätssteigerung mit SAN ist laut den Interviewten sehr gross. Die Zuteilung von Speicherplatz ist mit SAN wesentlich flexibler und stark vereinfacht worden. Die Verfügbarkeit sei extrem viel höher. Heute könne ein LB an einem Tag kurzfristig 200 Gigabyte Speicherplatz beziehen. Es sei ein Vorteil, dass die Speicherung nicht vor Ort beim Server stattfinden müsse.

Auch ein Qualitätsgewinn wird verzeichnet. Mit SAN sei die Zahl der Ausfälle viel geringer. Doppelte Verbindungen sichern einen schnelleren Zugang zum Speicher. Die Datensicherheit ist höher und das Risiko von Datenverlusten geringer geworden. Die Interviewten sehen bei der Qualität einzig das Problem der Kosten von umfassenden Qualitätsmessungen. Die Kosten der Software für das Monitoring und Reporting der Qualität werden als teilweise sehr hoch beurteilt. Dies sei mit ein Grund, weshalb die Qualitätsmessungen noch zu wenig umfassend seien.

Nachhaltigkeit und Nebenwirkungen

Die Nachhaltigkeit von SAN ist gegeben, da die Investitionen mit einem Horizont von 5 bis 10 Jahren getätigt wurden. Danach kommt allenfalls ein grosser technologischer Entwicklungsschritt. Die Total Cost of Ownership (TCO) von SAN ist laut Gesprächspartnern positiv. Die Nachhaltigkeit wäre höchstens gefährdet, wenn NOVE-IT rückgängig gemacht und im Bereich Storage wieder dezentralisiert würde. Ein Interviewter meint, dass die Frage der Nachhaltigkeit der Technologie am Markt entschieden werde: Wenn sich SAN als Standard durchsetzt, ist es nachhaltig, worauf einiges hindeutet.

Die Nebenwirkungen sind laut den Interviewten mehrheitlich positiv. Der Verwaltungsaufwand pro Einheit Speichermenge ist für den LE mit der SAN-Technologie gesunken. Dem steht keine Zunahme an NOVE-IT-Verwaltungsaufwand gegenüber. Ausserdem vereinfacht SAN die Einführung der KLR. Die Interviewten beobachten einen sparsameren Umgang mit Ressourcen bei den LB und erwarten eine Verstärkung dieser Tendenz sobald die teilweise hohen Erwartungen und Anforderungen der LB im Bereich Speicherung im Rahmen von KLR/LV einen genauen Preis haben. Allein dass man heute schon über Kostenaspekte spricht, die früher kein Thema waren, wird als klarer Fortschritt gewertet. Eine Verunsicherung beim Personal oder bei den Kunden im Zusammenhang mit SAN wird nicht konstatiert. Dies habe (auch) damit zu tun, dass die Endkunden von SAN gar nichts merken; sie haben Zugriff auf ihre Daten, ohne sich mit dem technischen Hinterbau von SAN auseinandersetzen zu müssen. Da SAN nicht über das IT-Netz läuft, haben die Kunden im Gegenteil noch den Vorteil, dass die Applikationen länger verfügbar sind.

Negativ zu Buche schlägt allenfalls die durch SAN erhöhte technische Komplexität, was die Rekrutierung von SAN-Administratoren erschweren könnte.

Eine weitere negative Nebenwirkung hängt aus Sicht des BIT mit den Vorstellungen von Wettbewerb unter den LE im Zusammenhang mit NOVE-IT zusammen: Die Zusammenarbeit zwischen den LE bzw. den Departementen wäre im Storage-Bereich sehr sinnvoll. Sie wird jedoch dadurch erschwert, dass die LE auf einem Markt regelrecht um Kunden „buhlen“ müssen und deshalb die Zusammenarbeit eher scheuen. Der Wettbewerbsgedanke bringt auch gewisse Widerstände gegen (Kosten-) Transparenz mit sich.

4.4.1.2 Fallstudie 2: Migration W2K

4.4.1.2.1 Hintergrund

Beim Projekt Migration W2K (Windows 2000) handelt es sich um die Einführung eines einheitlichen Betriebssystems im Client-Bereich in der Bundesverwaltung. Das Projekt basierte auf der Entscheidung für eine einheitliche Route-Domain auf der gesamten Ebene Bund. Die Departemente mussten sich an dieses Projekt als „Child Domains“ „anhängen“ und ihr Vorgehen für die Ablösung des alten Windows NT durch die Einführung des neuen Betriebssystems Windows 2000 darlegen. Organisatorisch bestand W2K aus dem Kernprojekt W2K und den departementalen Umsetzungsprojekten. Als Querschnittsdienstleistungserbringer war das BIT die oberste Anlaufdomain. In einem neuen Gremium – Forest Bund – erarbeiteten die Departemente zusammen mit dem BIT die Grundsätze zur Verwaltung der Domains in Bezug auf Betriebssicherheit, Stabilität, Verfügbarkeit und Sicherheit.

Im EJPD, auf das sich die Evaluatoren konzentrierten, wurde die Umsetzung des Projekts W2K in einem Team in Zusammenarbeit mit dem externen Partner CSC abgewickelt und im Herbst 2002 die Planung und Umsetzung begonnen. Wegen der Sensitivität der Daten erforderte die Umstellung beim EJPD (und dem VBS) eine Speziallösung. Im Rahmen der anspruchsvollen Migration der Daten musste eine neue Ablagestruktur mit hochverfügbaren Daten geschaffen werden. Es wurden dabei im EJPD rund drei Terrabyte Daten verschoben.

4.4.1.2.2 Ergebnisse

IKT als Mittel der Führung

Das Projekt W2K mit der Vorgabe der Standardisierung/Harmonisierung auf Ebene Bund war für das EJPD zweckmässig, der Durchgriff der Führung in diesem Sinne erfolgreich und richtig. Innerhalb der Vorgaben gab es ausserdem für die Departemente einen gewissen Spielraum. Der Interviewte begrüsst die Standardisierung auch aus Sicht eines vernünftigen Umgangs mit Ressourcen. Die technischen Ziele von W2K wurden erreicht.

Die IKT-Führung von W2K an sich war im EJPD nicht problematisch; die Kritik fokussiert sich auf die Einbettung in das Umfeld von NOVE-IT insgesamt, da zu viele Projekte zur selben Zeit abliefen. Neben der Entflechtung von LE/LB, der Konzentration der LE und der Einführung von Prozessen wurde nun auch noch das Betriebssystem gewechselt und die Migration der Daten abgewickelt. Die gleichzeitige Durchführung von grossen organisatorischen Umwälzungen und Anstrengungen im Bereich der IKT-Standardisierung trafen im EJPD auf ein völlig heterogenes Umfeld mit 12 bis 15 IKT-Umgebungen. Neben der Auflösung sämtlicher IKT-Stellen in den Ämtern zum 1. April 2000 und der Zusammenführung der LE-Aufgaben musste diese Heterogenität bewältigt werden. Die Endnutzer in den Ämtern waren verärgert wegen des Verlusts der eigenen IKT-Abteilung, viele Mitarbeitende waren verunsichert; das IKT-Personal war verärgert, überlastet und teilweise überfordert, da es Personalabgänge gab und freie Stellen nicht mehr neu besetzt wurden. Der Support war in einer Übergangsphase ungenügend. Die LB waren unzufrieden mit dem Support und mit dem Verlust „ihrer“ Informatiker. Heute ergeben die Kundenumfragen hingegen positive Resultate.

Die *Service-Level Agreements* bestehen im EJPD und gegenwärtig werden die „SLA light“ aufgerüstet. Man geht von Basisleistungen aus, ergänzend werden Zusatzleistungen ausgehandelt. Während der schwierigen Umstellungszeit konnten die SLA-Vorgaben nicht erfüllt werden.

Kosten- und Effizienzeffekte

Weder zu den Projektkosten noch zu den Effizienzgewinnen kann man laut dem Interviewten gesicherte Aussagen machen. Die Kostenrechnung wird noch nicht geführt. Der Befragte geht zwar von Einsparungen aus, doch habe es in vielen Bereichen den Anschein, dass dies eher auf gekürzte Budgets denn auf Effizienzgewinne zurückzuführen sei.

Veränderung der Flexibilität und der Qualität der IKT-Dienstleistungen

Die Flexibilität ist schwierig zu messen. Die Leute bewerten die Flexibilität als geringer, da sie die formalisierten Prozesse als Massstab nehmen.

Im Rahmen der Vorgaben der SLA (Erreichbarkeit, Pikett für definierte Anwendungen, Ticketsystem etc.) werden einzelne Qualitätsindikatoren gemessen. Zudem gibt es Kundenumfragen.

Die Sicherheit ist hoch, aber das war sie im EJPD angesichts der heiklen Daten auch früher. Die Verfügbarkeit wird als gut bewertet, was aus Sicht des Gesprächspartners auch absolut zentral ist. Je nach Applikation gelten 7 mal 24 Stunden Verfügbarkeit (etwa bei gewissen Programmen der Polizei, bei Fahndungssystemen, Interpol, Fingerabdrucksystemen, Drogendatenbanken).

Nachhaltigkeit und Nebenwirkungen

Die Harmonisierung und Standardisierung im Bereich Betriebssystem wird im EJPD aus Kostengründen nachhaltig sein. Trotz der Trennung LE/LB gibt es noch einzelne Bereiche mit Schatteninformatiken in den Ämtern.

Eine positive Nebenwirkung von Forest Bund (also dem interdepartementalen Gremium) und der Arbeit im Departement ist ein gewisser Kulturwandel in Richtung Überwindung des „Gärtchendenkens“. Auf der Ebene Departemente ist das Verständnis dafür gestiegen, dass im IKT-Bereich kein Department eine Insel ist: Die Einsicht ist heute grösser, dass regelwidriges Verhalten eines Departements im Bereich IKT Auswirkungen in andern Departementen zeitigen kann. Innerhalb des Departements ist die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Rollenträgern bei den LE und LB besser geworden, auch die Einsicht in die Wichtigkeit der Pflege von Kontakten beispielsweise mit den Bindegliedern zwischen LE und LB, den Integrationsmanagern. Vor dem Hintergrund der durch NOVE-IT formalisierten Abläufe und Prozesse sowie der Entflechtung von LE und LB ist diese Erkenntnis interessant.

Eine weitere positive Nebenwirkung für das IKT-Personal besteht im technischen Umfeld: Die Komplexität der IKT-Umgebung macht die Arbeit laut dem Gesprächspartner interessant. Als negative Nebenwirkung schlagen die Überlastung und der Druck auf das Personal zu Buche. Dies hatte bei verschiedenen Mitarbeitern gesundheitliche Auswirkungen und führte zu zahlreichen Personalabgängen, die nicht ersetzt wurden. Die Personalsituation wird dementsprechend nach wie vor als angespannt beurteilt. Im übrigen ist der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit NOVE-IT laut dem Interviewten massiv gestiegen.

4.4.1.3 Diskussion

Die Aussagekraft der Fallstudien für NOVE-IT insgesamt ist beschränkt. Das Projekt Storage-Konsolidierung SAN war nicht von Anfang an geplant, wurde jedoch zu einem NOVE-IT-Projekt und dadurch auch finanzierbar. SAN nutzte mit den SLA einen Teil des NOVE-IT-Instrumentariums. SAN eignete sich insofern als NOVE-IT-Projekt, als es eine zentrale Lösung innerhalb der Departemente anstrebte und weil es zur Erreichung des Sparziels von NOVE-IT beitrug. In der Umsetzung und der Anwendung weist SAN jedoch Unterschiede zu anderen NOVE-IT-Instrumenten und Harmonisierungsanstrengungen auf: Einmal lag wegen der absoluten Grösse des angestrebten Speicherprojekts die anfängliche (wenn auch lose) Zusammenarbeit zwischen den Departementen auf der Hand. Zudem zeichnet sich SAN durch klare und unumstrittene Vorgaben, einen ausweisbaren Nutzen an verbesserter Effizienz, Flexibilität und Qualität aus. Daher war der Führungsentscheid für die Storage-Konsolidierung im Hardwarebereich einfacher als dies für Softwarelösungen oder Prozesseinführungen der Fall ist, und entsprechend war der Durchgriff der Führung wesentlich einfacher. Dies liegt auch daran, dass der Nutzen von SAN eindeutig und die Zielgruppen eng gefasst und klar zu umreissen sind. Die Endnutzer werden von der Einführung nicht tangiert und „spüren“ nichts, höchstens die Vorteile der flexibleren Speicherung und der längeren Verfügbarkeit anderer Applikationen.

Hingegen gibt es auch bei SAN Parallelen zu den Befunden bei anderen NOVE-IT-Rollenträgern. Zunächst ist festzustellen, dass man sich auch hier viel von der KLR/LV für eine faire Abgeltung der Leistungen bzw. eine verbesserte finanzielle Steuerung verspricht. SAN und andere Bereiche von NOVE-IT scheinen darin übereinzustimmen, dass man mit der KLR/LV grosse Erwartungen verbindet.

Ausserdem prallen auch bei SAN verschiedene Vorstellungen zur Frage der „richtigen“ Konzentration aufeinander, also Präferenzen für eine UNO-Lösung beziehungsweise departementale Lösungen. Auch bei SAN gibt es Befürworter einer UNO-Lösung bzw. einer dualen Lösung (d.h. ein SAN für das militärische Departement, eines für die zivilen Departemente). Mit der heutigen departementalen Lösung sieht sich das BIT auch hier im Spannungsfeld von Forderungen nach Kostentransparenz und Leistungsverrechnung einerseits und der mit der Transparenz einher gehenden Angst vor Konkurrenz unter den LE andererseits.

Beim Projekt Migration W2K hat NOVE-IT viel direktere Spuren hinterlassen. Im Zentrum steht eine technische Massnahme: die Einführung eines einheitlichen Betriebssystems in der Bundesverwaltung. Das Projekt W2K war eine Vorgabe der Standardisierung/Harmonisierung auf Ebene Bund an die Departemente. Die Organisation mit einem über- bzw. interdepartementalen Element (Forest Bund) und departementalen Umsetzungsprojekten war dem „föderalistischen“ Umfeld angepasst. Im Sinne von NOVE-IT scheint die Vereinheitlichung im EJPD verstanden worden zu sein und hat zur Reduktion des „Gärtchendenkens“ beigetragen. Gleichzeitig hat NOVE-IT mit seinen vielen Umwälzungen die Umsetzung erschwert und viel Missmut ausgelöst: Zu viele Veränderungen wurden parallel initiiert. Insofern scheint W2K die Probleme von NOVE-IT exemplarisch zu illustrieren. Das Umfeld im EJPD war technisch sehr heterogen, die verschiedenen Änderungen allein auf dieser Ebene schon eine Herausforderung. Aber unterschätzt wurde vor allem das Change Management, das menschliche Element. W2K betrifft alle Endnutzer und hat damit im Unterschied zu SAN einen grossen Betroffenenkreis, der bei technischen Schwierigkeiten oder bei Unzufriedenheiten mit dem Support die Kritik auf NOVE-IT und dessen Programmleitung kanalisiert.

4.4.2 Externe Vergleichsprojekte

Neben der konkreten Untersuchung der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT bildet der Vergleich mit IKT-Grossprojekten anderer Verwaltungen und Unternehmen eine weitere zentrale Säule der Evaluation V2. Dabei wurde das Augenmerk darauf gelegt, Organisationseinheiten mit vergleichbarer Größe und (Führungs-)Struktur zu finden, die IKT-Projekte mit einer ähnlich transformativen Zielsetzung durchgeführt haben. Die Untersuchung erfasst die Evaluanda *IKT als Mittel der Führung, Kostenentwicklung, Flexibilität, Qualität, Zufriedenheit, Nachhaltigkeit* und *Nebeneffekte* und deckt damit alle Evaluanda der Evaluation V2 ab.

Die Suche geeigneter Kandidaten erwies sich allerdings gerade unter Berücksichtigung aller Zielsetzungen von NOVE-IT als schwierig. Die befragten Verwaltungen und Unternehmen hatten zwar in den letzten Jahren im IKT-Bereich etliche Grossprojekte durchgeführt, die umgesetzten Funktionalitäten und Strategien griffen allerdings nur Teile des Programmumfangs von NOVE-IT heraus. Dazu kommt, dass Konsolidierungen von internen LE primär Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre in der deutschen Verwaltung und den Unternehmen stattfanden und damit eine detaillierte und zeitnahe Untersuchung nur noch schwer möglich ist. Aus diesem Grund wird innerhalb der nachfolgenden Fallstudien zuerst dargestellt, in welchen Bereichen die IKT-Projekte zu NOVE-IT vergleichbar sind, bevor diese Teilbereiche näher auf Zielsetzungen und Wirkungen untersucht und Analogien zu NOVE-IT aufgezeigt werden.

Im Vorfeld der Untersuchung wurden drei Fallstudien identifiziert und mittels Experteninterviews evaluiert. Der Umfang der jeweiligen Interviews wurde der Verfügbarkeit der Experten angepasst. (Abbildung 36).

Thematischer Inhalt	Organisation	Umfang der Interviews
<i>Konsolidierung und Standortreduktion der Rechenzentren</i>	Landesverwaltung Baden-Württemberg	Zwei Experteninterviews mit jeweils einem Verantwortlichen aus dem IuK ⁴¹ -Bereich
<i>Einführung einer ressort-übergreifenden IT-Führungsrolle</i>	Landesverwaltung Hessen	Ein Experteninterview mit dem CIO der Landesverwaltung, Hr. Staatssekretär Lemke
<i>Umsetzung einer IKT-Gesamtstrategie zur Qualitätssteigerung und Kostenreduktion</i>	HVBInfo, München (interner IKT-Dienstleister der HypoVereinsbank)	Ein Experteninterview mit drei Verantwortlichen aus der Geschäftsleitung und Qualitätssicherung des LE Ein Experteninterview mit einem Leistungsbezüger

Abbildung 36: Untersuchte IKT-Grossprojekte

Durch die Fokussierung der Fallbeispiele auf Teilbereiche von NOVE-IT ergibt sich die Einschränkung, dass nicht in jeder einzelnen Untersuchung alle Evaluanda abgedeckt werden können. Dazu kommt, dass die befragten Experten zu einzelnen Punkten der Evaluation keine oder nur allgemeine Aussagen machen konnten. Daher wird nachfolgend nur auf die Evaluanda eingegangen, zu denen signifikante Aussagen und Ergebnisse beobachtet werden konnten. In Abbildung 37 ist die Abdeckung der Evaluanda durch die Fallbeispiele dargestellt.

Evaluanda V2 Ziele und Wirkungen	Konsolidierung und Standortreduktion der Rechenzentren	Einführung einer ressort-übergreifenden IKT-Führungsrolle	Umsetzung einer IKT-Gesamtstrategie zur Qualitätssteigerung und Kostenreduktion
IKT als Mittel der Führung (Evaluanda 111, 112, 113)	√	√	√
Kostenreduktion und Skaleneffekte (Evaluanda 121, 122)	√	-	√
Flexibilität (Evaluandua 131, 132, 133)	√	√	-
Qualität (Evaluanda 141, 142, 143, 144)	-	-	√
Zufriedenheit (Evaluanda 151, 152)	-	-	(√)
Nachhaltigkeit (Evaluandum 153)	-	-	√

41 Information und Kommunikation

Nebeneffekte (Evaluanda 161, 162)	√	-	√
--------------------------------------	---	---	---

Abbildung 37: Abdeckung der Evaluanda durch externe Fallbeispiele

4.4.2.1 Fallstudie 1: Konsolidierung und Standortreduktion der Landesrechenzentren Baden-Württemberg

4.4.2.1.1 Hintergrund

Bei einem Landeshaushalt von 30.7 Mrd. EUR (2002) und insgesamt 240,000 Mitarbeitern arbeiten etwa 1,800 Personen im Informations- und Kommunikationsbereich (IuK⁴²) der Landesverwaltung Baden-Württemberg bei einem jährlichen Gesamtbudget von etwa 350-400 Mio. EUR (Sachmittel und Personal). Die organisatorischen Einheiten der IuK pflegen pro Jahr durchschnittlich 1,500 IT-Verfahren. Bei den insgesamt 1,600 am Datennetz angeschlossenen Behörden werden insgesamt 85,000 Computerarbeitsplätze betreut.

Die IuK der Landesverwaltung Baden-Württemberg gliedert sich organisatorisch zentral in die zwei Rechenzentren ZFI (Zentrale für Informationsverarbeitung) und ZKD (Zentrum für Kommunikationstechnik und Datenverarbeitung), sowie vier weitere Fachzentren für ressort-spezifische Anwendungsentwicklung. Mit Ausnahme der outgesourceten Verfahren⁴³ läuft die gesamte Produktion und Produktionsplanung innerhalb der beiden Rechenzentren ZFI und ZKD. Auch die Bereitstellung der IKT-Infrastruktur für die gesamte Landesverwaltung obliegt der Verantwortung der beiden Rechenzentren, jedoch mit unterschiedlichem technologischem Fokus und für unterschiedliche Ressorts. So konzentriert sich das ZFI vor allem auf Grossrechnerverfahren (IBM-Host) und betreut aus der historischen Entwicklung heraus primär die Finanzverwaltung, während das ZKD Unix-Know-how vorhält und zentral das Innenministerium betreut. Die Versorgung der anderen Ministerien der Landesverwaltung teilen sich beide Rechenzentren.

Die Konsolidierung der Rechenzentren der Landesverwaltung Baden-Württemberg verlief in drei Phasen. Mitte der 80er Jahre hatte die Landesverwaltung insgesamt acht Rechenzentren - je ein Rechenzentrum pro Ressort. Aus Kostengründen wurde 1985 die Vorgabe erteilt, die acht Rechenzentren auf zwei Rechenzentren und vier Fachzentren zu konsolidieren (erste Phase). Die Zielsetzung der zwei Rechenzentren bestand darin, die Produktion und Bereitstellung der Infrastruktur, sowie einen Teil der Anwendungsentwicklung zu übernehmen. Verbunden waren damit auch gemeinsame Standards und Prozesse. Die vier Fachzentren hatten die Aufgabe, die ressortspezifische Anwendungsentwicklung außerhalb der Rechenzentren sicherzustellen. Dieses IT-Projekt dauerte von 1987 bis 1993.

In einer zweiten Konsolidierungsphase wurde von 1999 an innerhalb des ZFI eine Reduzierung der Standorte von bisher vier auf einen Standort (plus ein Ausfallrechenzentrum) durchgeführt. Auslöser war wiederum Kostendruck, der sich durch neue Richtlinien zum Katastrophenschutz⁴⁴ bei Daten-

⁴² Wir verwenden in diesem Zusammenhang die Abkürzung IuK, die in diesem Projekt verwendet wurde, nicht die Abkürzung IKT, die im Kontext von NOVE-IT gängig ist.

⁴³ Die Landesverwaltung Baden-Württemberg hat den größten Teil der von den Ressorts gemeinsam genutzten Grundverfahren an externe Unternehmen vergeben, u.a. an T-Systems (Landesverwaltungsnetz, Rechnungswesen/Neue Steuerungsinstrumente, eGovernment-Portal), EDS (einheitliche Bürokommunikation) und SoftwareAG (Personalverwaltungssystem).

⁴⁴ Der Katastrophenschutz sieht vor, für alle wichtigen Verfahren (z.B. Steuerabrechnung) ein Backup-System bereitzuhalten, welches die Produktion der Verfahren im Katastrophenfall übernimmt. Eine Sicherstellung des Katastrophenschutzes für alle vier Standorte wäre nicht finanzierbar gewesen.

zentren verstärkte. Das Projekt wurde 2003 erfolgreich beendet. Eine zentrale Zielvorgabe über die Höhe der Kostenreduzierung gab es nicht.

In der aktuellen Phase der Rechenzentrumskonsolidierungen sollen die vier Fachzentren in eines zusammengefasst werden. Daneben wird der bislang in den Fachzentren verbliebene technische Service für Hosting, Rollout, etc. weiter zentralisiert. Nur der Service für die Fachapplikationen bleibt im Fachzentrum. Das Projekt begann 2003 und wird voraussichtlich zum 1.1.2005 beendet und in der Zielorganisation operativ sein. Dieses Projekt ist Teil der aktuellen Verwaltungsreform des Landes.

Der Auslöser des Kostendrucks auf die Landesverwaltung Baden-Württembergs ist ähnlich der Ausgangssituation bei NOVE-IT. Zusätzlich befinden sich Größe, Struktur und Budgets der Verwaltungen in einem vergleichbaren Rahmen. Die Ziele der Rechenzentrumskonsolidierung in der ersten (1987-1993) und der zweiten Phase (1999-2003) sind vergleichbar mit dem Teilaspekt der Bündelung der Leistungserbringung, sowie der Prozessharmonisierung und Standardisierung bei NOVE-IT. Im nachfolgenden Abschnitt werden daher die zentralen Erkenntnisse aus dem Konsolidierungsprojekt dargestellt.

4.4.2.1.2 Ergebnisse

Die Landesverwaltung Baden-Württemberg konnte in den vergangenen Jahren Erfahrungen bei der Konsolidierung von Rechenzentren sammeln. Nachfolgend werden die wichtigsten Erkenntnisse aufgeführt und zur besseren Vergleichbarkeit nach den einzelnen Zielsetzungen von NOVE-IT strukturiert.

IKT als Mittel der Führung

Bei der Zusammenlegung der Rechenzentren und Standorte gab es anfangs starke Gegenwehr und Veränderungsresistenzen bei den Mitarbeitern. Diese konnten durch wiederholte persönliche Gespräche und Aufklärung über die Vorgänge abgefedert werden. Dazu fand auch das Mittel der Umkehr der Beweislast Anwendung. Die Mitarbeiter wurden aufgefordert, alle Gründe zu nennen und zu belegen, warum ein Umzug oder eine Zusammenlegung nicht sinnvoll wäre. Mit zunehmenden sachlichen Diskussionen wurden die Widerstände schließlich abgebaut.

In der Umsetzung der Konsolidierung mussten auch die Prozesswelten harmonisiert werden. Eine wesentliche Rolle spielten hier externe Technologie- und Prozess-Experten, die diese Veränderung moderierten.

Mit der Vorgabe der Zusammenlegung der Rechenzentren wurde es erstmals notwendig, sich innerhalb der Verwaltung (teilweise) ressortübergreifend auf gemeinsame IT-Standards festzulegen. Unter der Leitung des Stab/Innenministerium wurde ein "*landesübergreifendes Strategieboard*" eingerichtet, in dem alle IuK-Bereichsleiter der Ressorts vertreten sind. Dieses erstellt ein Landessystemkonzept mit Vorgaben für technische Standards (z.B. Bürokommunikation) und Verfahren. Eine Einigung für einzelne Standards wird per Konsens in einem Vorschlag formuliert und bei höherer Wichtigkeit dem Kabinett zum Beschluss vorgelegt. Aus den Interviews wird deutlich, dass bei der Einigung auf Standards der zwischenmenschliche Faktor die bedeutendste Rolle spielt.

Um Projektfortschritte, etwa bei der Prozessharmonisierung, zu überwachen, wurde ein IT-Projektcontrolling aufgebaut. In Verwaltungen ist es allerdings aufgrund der bürokratischen Strukturen grundsätzlich schwierig, bei Mitarbeitern konkrete Zwänge aufzubauen. Als Indiz dafür werden die langen Projektumsetzungszeiten (z.B. 5 Jahre für die erste Welle der Konsolidierung) gewertet. Von den Experten wird empfohlen, Auftraggeber der Verwaltungsseite nah in den Projektentwicklungsprozess einzubinden, z.B. über regelmäßige Lenkungsausschüsse oder ein Berichtswesen (Ergebnisberichte). Mittels Begründungen für Zielabweichungen kann so hinreichender Handlungsdruck aufgebaut werden. Bei NOVE-IT wird dieses Mittel des Controllings bereits verwendet.

In der ersten Phase der Rechenzentren-Konsolidierung wurde organisatorisch die Leistungserbringung vom Leistungsbezug getrennt. Die Wahlfreiheit des Rechenzentrums durch die Ressorts (mit Ausnahme der Finanzverwaltung und des Innenministeriums) bildet dabei ein wettbewerbles Element und führt laut Aussage der befragten Experten mit der Zeit zu einem Dienstleistungsbewusstsein der Mitarbeiter der Rechenzentren.

Dennoch sind die Rechenzentren bislang keine vollständig abgekoppelten IT-Dienstleister. So werden SLA (als klares Instrument der Trennung von Leistungserbringung und Leistungsbezug) nicht grundsätzlich, sondern nur zwischen den Rechenzentren und den organisatorisch nicht zugeordneten Ressorts ausgehandelt. Die Begründung ist, dass diese „externen“ Ressorts bei evtl. auftretenden Problemen keinen direkten Druck auf die IuK erzeugen können. Bei ressortinternen Problemen (z.B. zwischen dem ZFI und der Finanzverwaltung) wird auf dieses formelle Mittel der klaren Trennung verzichtet, da direkter organisatorischer Durchgriff besteht. Eine Trennung zwischen LE und LB findet somit ressortintern faktisch nicht statt⁴⁵.

IKT-Kostenentwicklung

Die IuK der Landesverwaltung hat die letzten 10 Jahre darum gekämpft, das IuK-Budget in gleicher Höhe zu behalten. Durch die regelmäßigen, allgemeinen Budgetkürzungen im Landeshaushalt ist dies schwierig, allerdings durch den faktischen Aufgabenzuwachs aus Sicht der IuK notwendig. Es wird bestätigt, dass die Rationalisierungen u.a. durch die Verwaltungsreform gerade durch den Einsatz von IT möglich wurden (z.B. die Einführung eines Automaten zum Einscannen der Lohnsteuerkarten), was den Aufgabenzuwachs begründet. Einsparungen finden damit primär in Referaten und Bereichen außerhalb der IuK statt.

Das IT-Budget der Ressorts, auch als informationstechnisches Gesamtbudget (IGB) bezeichnet, teilt sich zum einen auf in ein Grundbudget und ein zusätzliches Budget. Das Grundbudget, etwa 90 Prozent des IGB, dient zur Grundversorgung der Ressorts mit allen standardmäßigen IT-Leistungen und wird automatisch den Rechenzentren und Fachzentren zugeteilt. Dies wird damit begründet, dass die unflexible, da verbeamtete Personalstruktur und hohe Hardwareinvestitionen der Rechen- und Fachzentren eine flexiblere Mittelverwendung durch die Ressorts und Referate nicht in vollem Umfang zulässt. Die restlichen 10 Prozent des IGBs können die einzelnen Ressorts allerdings frei verwenden.

Die Einführung einer generellen Haushaltssperre für IuK-Dienstleistungen 1988 und die Schaffung des zentralen IGBs war eine der wirkungsvollsten Maßnahmen zur Kontrolle der IuK-Ausgaben und zur Verhinderung des Aufbaus und der Weiterführung bereits bestehender Schatten-IT. IuK-Anschaffungen dürfen seither nur noch nach Freizeichnung durch den Stab/Innenministerium getätigt werden. Dieses Verfahren hat sich nach Aussagen der Experten sehr bewährt.

Eine Besonderheit innerhalb der IuK der Landesverwaltung ist die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ressorts bei Personal- und Sachkosten der IuK. Am Ende des Haushaltsjahres können Budgets der IuK von einem auf des andere Ressort übertragen werden. Damit wurde eine projektmäßige Kalkulation möglich, inkl. der Übertragung übrig gebliebener Mittel auf Projektverlängerungen (auch über das Haushaltsjahr hinaus). Die Flexibilität für ressortübergreifende und infrastrukturelle Projekte ist damit deutlich besser geworden.

Die Kosteneffekte durch die Zentralisierung der Rechenzentren und Konsolidierung der Standorte wurden nicht konkret gemessen, eine Baseline ist damit nicht vorhanden. Die Schätzung der Experten liegt bei einer Gesamtkostenersparnis von 20 Prozent auf alle IuK-Kosten. In einzelnen Bereichen wie z.B. bei der Zusammenlegung der User-Helpdesks innerhalb der Standortreduzierung wird sogar von einer Einsparung von über 50 Prozent ausgegangen. Trotzdem werden Kosteneinsparungen, etwa durch die Zusammenlegung der Rechenzentren, nicht an den Landeshaushalt zurückgegeben. Der seit mehreren Jahren praktizierte Personalabbau in allen Bereichen (außer der Polizei) bei gleichbleiben-

45 Siehe dazu auch den Unterpunkt IT-Kostenentwicklung

dem Erhalt der Funktionsfähigkeit der Verwaltung wird nur durch verstärkten Einsatz der IT ermöglicht. Das damit gewachsene Aufgabenvolumen der IuK und für den Erhalt der Funktionalität notwendige Infrastrukturprojekte (z.B. Migration der OS/2-Rechner auf Windows) werden durch die Einsparungen gegenfinanziert. Dieses Vorgehen wird von politischer Seite akzeptiert.

Flexibilität

Die Auswirkungen der Konsolidierungsprojekte auf die Flexibilität der IuK ist unterschiedlich. Subjektiv gestiegen ist sie bei der Festlegung von Vorgaben und IT-Standards. Durch die geringere Zahl der Rechenzentren und Standorte waren weniger Entscheidungsträger an der Meinungsbildung beteiligt, was zu einer einfacheren Entscheidungsfindung beitrug. Hinzu kommt ein verringerter Aufwand beim Testen und beim „Deployment“ der Anwendungsentwicklung, da nur noch in einer statt bisher vier Umgebungen getestet und produziert wird (die Steuerabrechnung z.B. lief vorher in allen Rechenzentren parallel, teils auf unterschiedlicher Infrastruktur).

Problematisch wird der allgemeine Bereich der Anwendungsentwicklung gesehen. Besonders schwierig ist es, die fachnahe Anwendungsentwicklung aus der bestehenden Organisation herauszulösen und zu zentralisieren, da die Fachapplikationsentwickler spezifisches Fachwissen haben und nah zur Fachabteilung sein sollten. Hier entstehen Engpässe in der Anwendungsentwicklung durch fehlende Ressourcen. Ein Herauslösen der Kernressourcen in privatisierte IT-Dienstleister halten die Experten für nicht durchführbar, da es schwierig wäre, den betreffenden Personen entsprechende Gehalts-, Pensions- und Sicherheitsstrukturen zu bieten.

Eine operationalisierte Messung der Flexibilität findet nicht statt.

Nebeneffekte

In den Interviews wurde klar, dass es innerhalb der IuK zuerst erhebliche Widerstände gegen die Rechenzentren-Konsolidierung gab. Wichtig war es, diese Widerstände mittels offener Kommunikation klar anzusprechen und auszuräumen. Zugleich gab es klare Standortzusagen, um die Verunsicherungen der Mitarbeiter zu klären.

Als positiven Nebeneffekt wird die Erhöhung der IT-Sicherheit angesehen. Erst durch die Zusammenlegung der Rechenzentren machte es wirtschaftlich Sinn, ein Ausfallrechenzentrum zum Katastrophenschutz einzurichten.

4.4.2.1.3 Diskussion

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die Zentralisierung sowohl finanziell, als auch zur Steigerung der Flexibilität gelohnt hat. Trotz anfänglicher Widerstände seitens der Mitarbeiter wurde nicht behauptet, dass die Maßnahmen zur Zentralisierung und Standardisierung falsch seien. Als fundamental wichtig werden klare Vorgaben der Politik erachtet. Gleichzeitig muss offene und permanente Kommunikation an die Mitarbeiter stattfinden. Direkter Druck erscheint dagegen eher kontraproduktiv. Es bleibt wichtig, sowohl den Projektfortschritt als auch die IuK mittels Controlling zu überwachen. Nur so kann die Nachhaltigkeit des Projektes sichergestellt werden.

Ähnlich problematisch wie bei NOVE-IT gestaltet sich die Trennung und Ausgliederung der Fachapplikationsentwicklung. Laut Aussagen der Experten ist das Kernproblem der Trennung die Unwilligkeit der Fachapplikationsentwickler, sich auf die organisatorischen Gegebenheiten der freien Wirtschaft einzulassen. In Baden-Württemberg funktioniert die Trennung nur durch die organisatorische Gliederung in den Fachzentren bei Erhalt der Verbeamtung der Mitarbeiter. Die Fachapplikationsentwickler und Know-how-Träger arbeiten weiterhin eng mit der Verwaltungsseite zusammen und behalten dabei ihren Beamtenstatus.

Im Vergleich der Kostenentwicklung ist festzustellen, dass bei NOVE-IT die IKT-Kosten über die letzten Jahre etwas gewachsen und nicht wie erwartet gesunken sind. Die IuK der Landesregierung begründet das äquivalente Phänomen (hier sind die IKT-Kosten gleich geblieben) mit dem steten

Aufgabenzuwachs und der Realisierung von Effizienzgewinnen durch den Einsatz zusätzlicher IT in anderen Verwaltungsbereichen. Ein Aufgabenzuwachs bei der IKT der Bundesverwaltung könnte also möglicherweise das steigende IKT-Budget erklären.

4.4.2.2 Fallstudie 2: Einführung einer ressortübergreifenden CIO-Rolle in der hessischen Landesregierung

4.4.2.2.1 Hintergrund

Das Bundesland Hessen hat bei einem Landeshaushalt von 20,9 Mrd. EUR im Jahr 2002 ein IuK-Budget von ca. 250 Mio. EUR. Im IuK-Bereich sind etwa 2,000 Mitarbeiter beschäftigt, die sich organisatorisch auf die einzelnen Ressorts verteilen. In der Regel besitzt jedes Ressort einen eigenen IuK-Bereich, in Ausnahmefällen mehrere. So gibt es z.B. im Innenministerium separate IuK-Bereiche für Polizei und Katastrophenschutz. Die Leitung der einzelnen IuK-Bereiche übernimmt der IuK-Bereichsleiter. Durch die verfassungsmäßige organisatorische Freiheit der Ressorts sind diese eigenverantwortlich für die organisatorische Gliederung und ihre Budgets.

Die hessische Landesregierung beschloss Anfang 2003 eine übergeordnete Position eines CIO (Chief Information Officer) im Status eines Staatssekretärs ins Leben zu rufen. Dieser CIO soll ressortübergreifend für die Vertretung der IuK in der Landesregierung zuständig sein und die Führung der IuK, insbesondere bei übergreifenden Querschnittsthemen wie dem eGovernment übernehmen. Das Aufgabenspektrum beinhaltet zusätzlich, auf Landesebene dafür zu sorgen, dass die Potenziale der IuK ausgeschöpft und diese in den strategischen, politischen Prozess eingebracht werden. Die Stelle des CIOs mit der offiziellen Bezeichnung des "Bevollmächtigten der Landesregierung für E-Government und Informationstechnologie" ist die bislang erste übergreifende IuK-Leitungsposition einer Landesregierung in Deutschland. Organisatorisch teilen sich diese Stelle das Finanz- und Innenministerium des Landes. Im April 2003 wurde Staatssekretär Harald Lemke auf diese Position berufen. Erfahrungen in der Führung der IuK bringt er aus seinen früheren Tätigkeiten in der Verwaltung und der Wirtschaft mit.

Verschiedene Auslöser führten zur Einrichtung dieser Stelle. Dazu zählt unter anderem ein gewachsenes Verständnis, insbesondere auf Seiten des Ministerpräsidenten von Hessen, für die Wichtigkeit der IuK für die Landesverwaltung und die Notwendigkeit einer ressortübergreifenden Integrität der IuK. Durch klar vorgegebene inhaltliche, organisatorische und technische Standards lassen sich nicht nur Skaleneffekte und Synergien besser nutzen und damit die Effizienz steigern, sondern auch die Kommunikation zwischen den Ressorts verbessern und die IuK früher in den politischen Willensbildungsprozess einbinden. Dass es notwendig ist, frühzeitig über technische Implikationen im politischen Willensbildungsprozess zu informieren zeigt auch das Beispiel der Einführung der LKW-Maut in Deutschland aus der Bundesverwaltung. Offensichtlich wurde hier die Beurteilung der technischen Realisierbarkeit des Vorhabens im politischen Planungsprozess unterschätzt. Ein weiterer Auslöser waren die vermehrt auftretenden Querschnittsthemen, z.B. die Einführung von E-Government, Neue Verwaltungssteuerung und Standardisierung. Hier wurde eine zentrale Position der IuK zur Prozessverantwortlichkeit notwendig. Zur Umsetzung von Projekten zur Standardisierung steht dem CIO zusätzlich ein eigenes Projektbudget aus dem Landeshaushalt zu.

Vergleichbar zu NOVE-IT war der Wunsch der Landesverwaltung Hessen, IT als Mittel der Führung stärker zu verankern. Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen des CIO in diesem Fallbeispiel eine mögliche weitere Entwicklung innerhalb der IT der Bundesverwaltung der Schweiz. Im Unterschied zur Schweiz besitzt die Landesverwaltung in Hessen ein zentrales Rechenzentrum, die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD).

4.4.2.2 Ergebnisse

Der CIO der Landesregierung Hessen ist seit genau einem Jahr im Amt. Zu berücksichtigen ist deshalb, dass eine weitreichende Analyse der Entwicklung der IuK nach Einführung des CIO in Hessen nur ansatzweise durchgeführt werden kann. Daher werden nachfolgend primär Hintergründe und erste Erfahrungen aus der Phase der Einsetzung des CIO, sowie der bereits sichtbaren Auswirkungen auf die IuK beschrieben.

IT als Mittel der Führung

Die übergreifende Führungsfunktion eines CIO steht zunächst im Widerspruch zur verfassungsmäßig verankerten Freiheit der Ressorts. Daher war wichtig, dass bei einer Einführung einer solchen Position der direkte Rückhalt zur obersten Führung der Verwaltung gegeben war. Ansonsten könnte der CIO nur durch den „guten Willen“ der IuK-Bereichsleiter die IuK steuern. In Hessen wurde die Position deshalb direkt vom Ministerpräsidenten vergeben. Übergeordnete Themen und Projekte, wie z.B. die Einführung von E-Government oder das Rechnungswesen (KLR) unterstehen dem CIO direkt. Aufgrund der organisatorischen Zuordnung des CIO zum Finanz- und Innenministerium, untersteht ihm disziplinarisch die IuK des Innen- und Finanzressorts. Zu den anderen Ressorts besteht keine organisatorische oder disziplinarrechtliche Bindung. Eine Führung der IuK der anderen Ressorts kann daher nur indirekt erfolgen. In Hessen wird dazu die Kompetenz des CIO im Strategiemangement und Architekturmanagement und die Steuerung durch deren inhaltliche Prozesse eingesetzt.

Um das Ziel der Nutzung der IuK-Potenziale und die Erzielung von Einsparungen durch Skaleneffekte zu erreichen, werden gemeinsame technische, inhaltliche und organisatorische Standards zusammen mit den IuK-Bereichsleitern der Ressorts entwickelt. Der CIO agiert dabei als Prozessverantwortlicher und Moderator zwischen den Ressorts. Wichtige entwickelte Standards werden nach Abstimmung als Kabinettsvorlage formuliert und vom Kabinett verabschiedet. Die Gültigkeit für alle Ressorts ist damit sichergestellt. Der bislang vorherrschende und z.T. langwierige Entscheidungsprozess konnte damit laut Interview deutlich reduziert, bzw. Einigungen erst herbeigeführt werden.

Bei der Einführung des CIO reagierte die IuK zuerst abwartend und misstrauisch. Das Vertrauen in die Zusammenarbeit konnte allerdings schnell durch eine gemeinsam definierte Strategie bei gleichzeitiger Zustimmung zur und Beibehaltung der Freiheit innerhalb der Ressorts aufgebaut werden. Mit der Zeit ist auch klar geworden, dass durch Standards insbesondere bei Querschnittssystemen alle Beteiligten profitieren, da der Nutzen sich erhöht und die Kosten sinken (z.B. bei der Lizenzierung und Integration).

Flexibilität

Durch die übergeordnete Funktion des CIO wurde es erstmals möglich ein konsistentes Eskalationsmanagement über alle Ebenen innerhalb der IuK der Landesverwaltung aufzubauen. Nach der Einführung konnten schwerwiegendere IT-Probleme und Einigungsschwierigkeiten deutlich schneller gesichtet und mittels Moderation geklärt werden. Die Flexibilität der IuK der Landesverwaltung ist dadurch in Bezug auf die Reaktionszeiten gestiegen.

4.4.2.3 Diskussion

Da die Einführung des CIO in der Landesverwaltung Hessen erst ein Jahr zurück liegt, ist es sicherlich verfrüht, weitreichende Erkenntnisse daraus zu ziehen. Es zeichnet sich dennoch ab, dass die der Einführung zugrunde liegenden Ziele erfüllt werden. So wird von vielen Entscheidungsträgern der Fachseite die koordinierende Rolle des CIO angenommen. Dies zeigt sich zum einen durch den engen und permanenten Dialog des CIO mit den Entscheidungsträgern, zum anderen durch die Einbindung der IuK in den politischen Willensbildungsprozess, z.B. die regelmäßige Teilnahme des CIO an den Kabinettsitzungen. Allein für diese integrative Tätigkeit verwendet der amtierende CIO etwa 20-30 Prozent seiner Arbeitszeit.

Dennoch ist ebenfalls klar geworden, dass der fehlende disziplinarische Durchgriff des CIOs auf die gesamte IuK im hierarchischen Verwaltungskontext ausschließlich durch den Rückhalt beim Ministerpräsidenten kompensiert werden kann. Die Steuerung der IuK seitens des CIO funktioniert damit einzig über die Prozesse des Strategiemanagements, Architekturmanagements und Projektmanagements. Die Flexibilität der IuK hinsichtlich der Reaktionszeiten lässt sich durch geordnete Eskalation steigern.

Die damalige Ausgangssituation in Hessen (vor Einführung des CIO) ist vergleichbar mit der derzeitigen Situation der Bundesverwaltung der Schweiz. Sollte als weiterhin der Wunsch bestehen, in der Bundesverwaltung die IKT zentral zu führen und steuern, muss die Einführung einer zentralen Führungsposition für die IKT diskutiert werden. Das Beispiel Hessen zeigt, dass mit Hilfe einer solchen Position durchaus mittels Matrixorganisation (über funktionale Führung) die IKT gesteuert werden kann, ohne dadurch die Freiheit der Departemente (in Hessen: Ressorts) zu untergraben. Die lange Programmdauer von NOVE-IT mit dem zum Teil stark unterschiedlichen Umsetzungsstand innerhalb der Departemente ist ein Indiz dafür, dass eine übergreifende, moderierende Funktion bislang fehlte. Gleichzeitig zeigt die Untersuchung der Departemente, dass die IKT durch klare Prozesse geführt werden kann. In Hessen nutzt der CIO genau dieses Instrument und steuert (als definierter Prozessverantwortlicher) die IuK über die vereinbarten Prozesse des Strategie-, Architektur- und Projektmanagements.

4.4.2.3 Fallstudie 3: Qualitätssteigerung der IT bei der HVBInfo

4.4.2.3.1 Hintergrund

Die HVB Informations-Verarbeitungs-GmbH (HVBInfo) ist einer von vier internen IT-Dienstleistern der HypoVereinsbank Group und spezialisiert auf die Versorgung von internen und externen Kunden mit IKT-Infrastrukturleistungen. Die Bandbreite des Angebots reicht von Desktop-Services, über den Betrieb von Client/Serverarchitekturen, bis hin zu geschäftsbereichübergreifenden Web-Services. Seit der Gründung im Jahr 1991 betreut die HVBInfo heute neben 140 internen und externen Kunden etwa 80 Prozent der IKT-Infrastruktur der HVB AG und sichert technisch das stabile Tagesgeschäft ab. Vom IKT-Gesamtbudget von etwa 1 Mrd. EUR der HVB Group in 2003 entfallen etwa 300 Mio. EUR auf die HVBInfo. Organisatorisch verteilt sich die HVBInfo mit 700 Mitarbeitern auf die zwei Standorte in Hamburg und München. Bundesweit werden von dort aus rund 3,400 Server und 30,000 Clients nach weltweit definierten Service-Standards (ITIL) und DIN EN ISO 9001:2000 betreut. Jährlich werden etwa 7,000 Changes in der Infrastruktur und 70,000 auf der Softwareseite operativ durchgeführt.

Das Geschäftsmodell der HVBInfo sieht als zentralen Punkt vor, Qualität und Kosten für IKT-Leistungen in Einklang zu bringen um damit größtmöglichen Nutzen für die Kunden zu generieren. Um dies zu erreichen wurde 2001 ein mehrphasiger, teilparalleler Projektprozess in Gang gesetzt, der die Schwerpunkte Qualität, Effizienz und Innovation im Unternehmen verankern sollte (siehe Abbildung 38). Die einzelnen Bausteine Qualitätssteigerung, Effizienzsteigerung und Innovationsförderung wurden einzeln angegangen und jeweils in Drei-Jahresprogrammen umgesetzt. Im ersten Jahr der Umsetzung eines jeden Themas war dabei von zentraler Bedeutung, das Thema quantitativ messbar zu machen. Dazu wurden Unternehmenskennzahlen und Messkriterien definiert, um am Ende des Umsetzungsjahres zu einer vergleichbaren und objektivierbaren Baseline zu kommen. Auf Basis dieser Messwerte wurden im Hinblick auf das zweite Umsetzungsjahr Ziele zur Verbesserung der Kennzahlen entwickelt und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele definiert. Im zweiten Umsetzungsjahr wurden diese Maßnahmen dann implementiert. Mittels Kennzahlencontrolling wurden nach der Umsetzung die neu erreichten und aktualisierten Unternehmenskennzahlen mit der Baseline verglichen um gegebenenfalls weitere Maßnahmen zur kontinuierlichen Verbesserung zu entwickeln. Im dritten Jahr wurde besonderes Augenmerk darauf gelegt, die gewonnene Verbesserung zu halten (oder sogar zu steigern) um die Nachhaltigkeit der Verbesserung zu sichern.

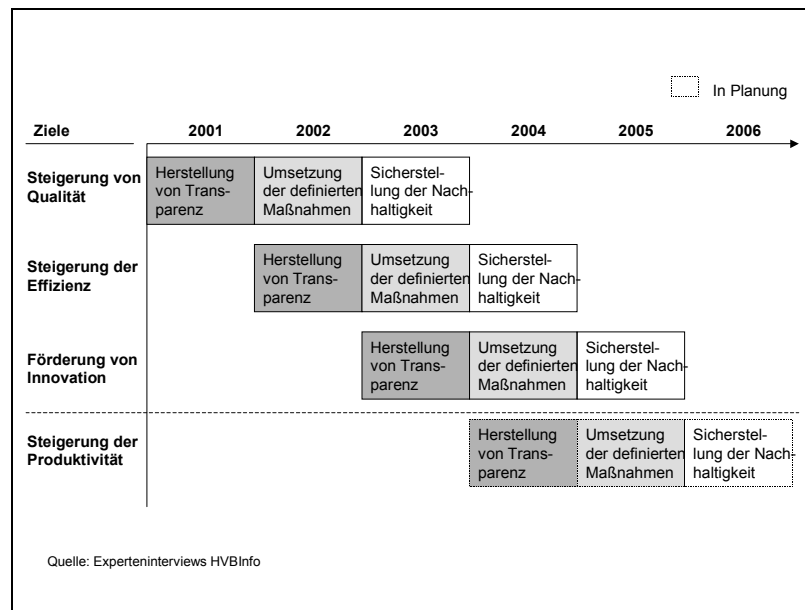


Abbildung 38: Umsetzungsplan zur Erreichung der Unternehmensziele der HVBInfo

Die Auslöser dieses IKT-Projektes ergaben sich aus der Entwicklung der HypoVereinsbank. Im Jahr 2000 entsprach die Qualität der IKT-Dienstleistungen der HVBInfo nicht mehr den eigenen Ansprüchen. Durch die Fusionen der HypoVereinsbank mit der Vereins- und Westbank (1994) und Hypobank (1998) konzentrierte sich die HVBInfo primär auf die technische Integration der neuen Bereiche. Dazu kam, dass im externen Marktumfeld der IKT-Dienstleister die Bedeutung von Qualität und Kostentransparenz deutlich gestiegen ist. Daher war nach der Integration der neuen Bereiche die Chance gegeben, sich dem Thema der Qualität und der Effizienz verstärkt zu widmen. Die Qualitätsinitiative wurde der Kosteninitiative zeitlich vorgezogen, da sich Kosten durch Qualität beeinflussen lassen.

Die Qualitäts- und Kosteninitiative ist mit dem Qualitätssteigerungs- und Kostensenkungsziel von NOVE-IT vergleichbar. Ebenso sind in der weiteren Betrachtung die Entwicklungen mit Einfluss auf die Nachhaltigkeit im Projekt interessant. Zusätzlich werden die in der HVBInfo primär verwendeten Führungsinstrumente erläutert und die Integration des Kosten- und Qualitätsziels in diese Instrumente dargestellt. Die Zahl der Mitarbeiter der HVB Group liegt in einer ähnlichen Größenordnung wie die der Bundesverwaltung der Schweiz. Die Größe der HVBInfo ist vergleichbar mit der Größenordnung von zwei bis drei LE der Departemente. Als interner Dienstleister ist die HVBInfo organisatorisch getrennt von den LB (Kunden). Zusätzlich ist die Kultur in einer Bank historisch gesehen ähnlich hierarchisch wie in einer Behörde. Ein Vergleich der Projekte und Institutionen unter dem Teilaspekt der Kosten, Qualität und Führungsinstrumente erscheint daher legitim.

4.4.2.3.2 Ergebnisse

Die HVBInfo konnte durch die erfolgreiche und nachhaltige Umsetzung der beschriebenen Initiativen viele Erfahrungen sammeln. Diese werden nachfolgend - gegliedert nach den Zielsetzungen von NOVE-IT - beschrieben.

IKT als Mittel der Führung

Grundlegendes Führungsinstrument der HVBInfo ist ein übergeordneter Managementprozess, der über allen eingeführten IT-Management- und IT-Steuerungsprozessen (ITIL) steht. Bestandteile dieses Managementprozesses sind u.a. die Unternehmensziele, das Personalmanagement und die Investitionsplanung. Nach der Umsetzung der Qualitäts- und Effizienzinitiative wurden Qualitätsmanagement und Finanzcontrolling in diesen Managementprozess integriert, bzw. bereits existierende Teile

modifiziert. Zwei fundamentale Werkzeuge werden benutzt, um diesen Managementprozess im Unternehmen zu verankern und zu „leben“. Einerseits enthält eine *Balanced Scorecard* die wichtigsten Unternehmenskennzahlen, die zur Führung des Unternehmens dienen und von der Geschäftsführung definiert wurden. Andererseits beinhaltet der *Planungskalender* alle wesentlichen Termine und Abläufe, etwa den Vertragsrollout, die Investitionsplanung oder die definierten Update- und Überprüfungszeiten der *Balanced Scorecard*. Die beschriebene Integration der Initiativen in den Managementprozess geschieht mittels dieser Tools. So definieren sich Unternehmenskennzahlen auf Basis von Qualitäts- und Kostenkennzahlen und werden dann in der *Balanced Scorecard* abgebildet.

Mit dem Einsetzen der Qualitätsinitiative wurde auch klar, dass im Spannungsfeld von Qualität, Effizienz und Innovation der Mitarbeiter eine zentrale Rolle in der Erfüllung der Kundenbedürfnisse hat. Daher wurde neben dem Managementprozess seit 2001 stark auf die Personalführungsinstrumente des 360°-Feedbacks, sowie den Personaldialog gebaut. Das 360°-Feedback zwingt Führungskräfte dazu, sich mit den Fähigkeiten („skills“) und Leistungen ihrer Mitarbeiter auseinander zu setzen und diese zu beurteilen. Gegebenfalls werden Weiterbildungsmaßnahmen zur Personalentwicklung initiiert und somit das Feedback konstruktiv gestaltet. Interessant ist, dass die Mitarbeiter auch ihre Vorgesetzten beurteilen, das Feedback also in beide Richtungen geht. Im Personaldialog werden des weiteren mit jedem Mitarbeiter für seinen Bereich operationalisierte Ziele aus den Unternehmenskennzahlen festgeschrieben und Maßnahmen zur Zielerreichung definiert. Die Mitarbeiter bekommen damit eigene Verantwortung für ihren Bereich. Eine Einigung auf die festgelegten Ziele mit den Mitarbeitern, findet durch einen Abgleich der strategischen Ziele (top down) und dem operativen Handlungsbedarf (bottom up) statt. So finden die Unternehmensziele die notwendige Akzeptanz. Die Ziele werden kontinuierlich überwacht und bei negativen Abweichungen Verbesserungen eingeleitet. Zusätzlich finden quartalsweise Informationsveranstaltungen mit der gesamten Belegschaft statt, in denen über Zielerreichung und strategische Änderungen informiert und kritisch diskutiert wird. Sowohl die Unternehmensziele, als auch die persönliche Verantwortung des Einzelnen werden durch diese Maßnahmen weiter bei den Mitarbeitern verankert und diese dadurch motiviert. Nach Meinung der befragten Experten ist das Verantwortungsbewusstsein bei den Leistungsträgern von geschätzten 50 Prozent auf über 70 Prozent gewachsen.

Qualität

Die Initiative zur Steigerung der Qualität wurde 2001 begonnen und 2002 im Tagesgeschäft operativ. Nach Aufnahme der Erwartungen von Kunden und der HVBInfo selbst wurden anfangs Qualitätskennzahlen, wie z.B. Verfügbarkeit der Systeme und Zahl der Einzelausfälle von Bankterminals festgelegt und gemessen. Für alle definierten Kennzahlen wurden danach Ziele auf Basis der Erwartungen festgelegt. Diese Ziele wurden dann mit der Baseline verglichen und im Falle einer negativen Differenz Maßnahmen zur Erreichung des Ziels definiert. Wichtig war, Ende 2001 eine solide Baseline zu bekommen, gegen die dann nach Umsetzung der Maßnahmen gemessen werden konnte.

Die Qualitätssteigerungsmaßnahmen wurden im Jahr 2002 erfolgreich umgesetzt. Nachfolgend finden sich exemplarisch einige Beispiele für die Qualitätssteigerung vom Jahr 2001 auf das Jahr 2002:

- Reduzierung der Ausfallzeiten der Top-Anwendungen um 50 Prozent
- Reduzierung der Einzelausfälle (z.B. Bankterminals, Kontoauszugsdrucker) um 50 Prozent
- Erstmalige Durchführung von 5 Releasezyklen in einem Jahr
- Steigerung der 1st Level-Support-Lösungsrate von 56 Prozent auf 79 Prozent (ohne zusätzliches Personal)
- Verhinderung von System-Großausfällen

Die Umsetzung der Maßnahmen im Jahr 2002 brachte damit eine erhebliche Steigerung der Qualität mit sich. Diese Steigerung wird auch von den Leistungsempfängern bemerkt und mit höherer Zufriedenheit über die Leistungen der HVBInfo gewürdigt. Die Leistungsempfänger bestätigen auch, dass die Flexibilität im Umfang des zur Verfügung gestellten Services durch die Qualitätsinitiative gewachsen ist.

Zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Qualitätssteigerung wurden die Qualitätskennzahlen in die Balanced Scorecard integriert und werden seitdem kontinuierlich gemessen. Wenn die Qualität nicht eingehalten wird, definiert der Verantwortliche sofort mit seinem Vorgesetzten Gegenmassnahmen für den betroffenen Parameter. Diese hat der Verantwortliche wiederum umzusetzen, um die Qualität nachhaltig sicherzustellen.

IKT-Kosten

Der Ablauf der Kosteninitiative war äquivalent zum Ablauf der Qualitätsinitiative. Wieder war die Herstellung von Transparenz (diesmal für die Kosten), notwendige Voraussetzung für die Definition und Messung von Kostensenkungsmaßnahmen. Dazu wurden 2002 für sämtliche „HVBInfo-Leistungsersteller“ (Organisatorische Einheiten der HVBInfo) Kostenstellen eingerichtet, denen anschließend sämtliche anfallenden IKT-Kosten zugeordnet wurden. Dabei erwies sich die Berücksichtigung aller Abschreibungen des Server- und Technikparks als aufwendig. Nach Beendigung der Kostenzuordnung kannte jeder „HVBInfo-Leistungsersteller“ alle ihm zugeordneten Kosten und konnte Bottom-Up-Maßnahmen entwickeln, um diese Kosten zu senken. Parallel dazu wurden Kostenstrukturprojekte mit dem Einverständnis der Business-Seite durchgeführt (z.B. Reduzieren der gedruckten Listen durch elektronischen Ersatz, Konsolidierung der Rechenzentren von vier auf zwei Standorte, Unix-Server-Konsolidierung zur Steigerung der Auslastung der Rechnerkapazität). Insgesamt wurden damit die IKT-Kosten nachweislich um über 30 Prozent gesenkt. Von den Leistungsempfängern wird die Kostenentwicklung und die geschaffene Transparenz sehr positiv aufgenommen.

Nachhaltigkeit

Der definierte Ablauf der Initiativen schreibt die Sicherstellung und Überprüfung der Nachhaltigkeit in der dritten Projektphase vor. Zusätzlich wird die Nachhaltigkeit der Initiativen durch die operationalisierte Festschreibung in den Unternehmenszielen und damit in der Balanced Scorecard und im Planungskalender abgesichert. Die Erfahrung zeigt, dass die Übernahme der Verantwortung durch die Mitarbeiter für ihre Ziele derart stark ist, dass Mitarbeiter sich einem autoritäreren Führungsstil gegenüber (viel früher) artikulieren.

Den Experten ist allerdings auch klar, dass das aufgebaute Prozess-System immer noch fragil ist. Ein kleiner Abfall in der Qualität Anfang 2004 verdeutlichte, dass die neuen Qualitätsmanagement-Prozesse immer wieder zu wiederholen und einzuüben und damit bei den Mitarbeitern präsent zu halten sind.

Nebeneffekte

Während der Laufzeit der Initiativen gab es zwei im Interview identifizierte Nebeneffekte. Durch die erfolgreiche Umsetzung der Qualitäts- und Kosteninitiative gelang es der HVBInfo, den Rückhalt bei den Vorständen der HVB Group zu stärken.

Ein weiterer Nebeneffekt war das gestiegene Selbstbewusstsein der Mitarbeiter und deren gewachsene Verbundenheit mit der HVBInfo. Laut Aussagen der befragten Experten war die Verbundenheit der Mitarbeiter zum Unternehmen in den 90er Jahren deutlich geringer.

4.4.2.3.3 Diskussion

Die vorangegangene Untersuchung und Darstellung der Ergebnisse zeigt, dass die HVBInfo die Qualitätsinitiative und Effizienzsteigerung sehr erfolgreich durchgeführt hat. Im Laufe des Projektes ist allerdings auch klar geworden, dass das Vertrauen der Mitarbeiter immer wieder neu gewonnen werden muss und bei Unsicherheiten sehr leicht verloren gehen kann. Wichtige Vorgaben und Ziele für die Mitarbeiter sollten daher in einem diskursiven Prozess gemeinsam erarbeitet werden, damit der Mitarbeiter seine Ziele akzeptiert und sich gleichzeitig mit ihnen identifiziert. Man muss „Betroffene zu Beteiligten machen“. Eine weitere Erkenntnis der Experten ist, dass jeder Mitarbeiter fähig ist, die ihm gegebene Verantwortung zu tragen. Natürlich hatten die Mitarbeiter anfangs große Vorbehalte

gegen die Initiativen und die Übernahme von Verantwortung. Allerdings wurden diese durch den Aufbau von Vertrauen zur Geschäftsleitung abgebaut. Die Akzeptanz entwickelte sich schrittweise im Verlaufe des Projekts.

Des Weiteren konnte erkannt werden, dass es wichtig ist, vor einer Veränderung im System den Status quo genau zu kennen. Nur so kann hinterher festgestellt werden, ob sich die Veränderung positiv, negativ oder neutral ausgewirkt hat. Ohne adäquate Baseline und definierte Messparameter ist dies schwer objektivierbar und messbar. Diskutieren kann man über die Geschwindigkeit der Prozesseinführung. Die Experten würden diese zukünftig etwas langsamer machen, damit sich neue Prozesse und Abläufe etablieren und beim Mitarbeiter „setzen“ können.

Für NOVE-IT ergibt sich aus dieser Fallstudie die klare Empfehlung einer einheitlichen Definition von Qualitätsindikatoren (wie z.B. Verfügbarkeit, Anzahl Ausfälle pro Jahr und organisatorische Einheit) und der kontinuierlichen Messung dieser Indikatoren durch den LE. In der Diskussion der Messwerte mit dem LB kann dann eine qualifizierte Aussage über Änderungen und Entwicklungen der Qualität gemacht werden. Da bislang keine Qualitätsindikatoren bei NOVE-IT definiert sind bzw. kontinuierlich gemessen werden, entwickeln sich Qualitätsdiskussionen immer nur an situativen Eindrücken und mangeln an Objektivität.

Die äquivalente Forderung nach Basistransparenz gilt auch für das Evaluandum der IKT-Kostenentwicklung. Aus den Fallstudien und den Interviews wurde klar erkennbar, dass Aussagen über die Kostenentwicklung nur dann gemacht werden können, wenn Transparenz vorherrscht. Das bedeutet, dass für einen objektiven Vergleich das Aufgabenspektrum der IT, Abnahmemengen und Preise der jeweiligen IKT-Leistungen vom Zeitpunkt vor NOVE-IT und dem aktuellen Zeitpunkt bekannt sein müssten. Nur so kann zwischen wirklicher Kostenentwicklung der Einzelleistung und indirekten Kosteneinflüssen, wie z.B. der kurzzeitig wirksamen Verhinderung durch Investitionsstop, Aufgabenwachstum oder -schrumpfung und Kostenverschiebung auf Nicht-IKT-Budgets, unterschieden werden. Da bei NOVE-IT diese Transparenz bislang nicht gegeben ist, kann nur punktuell induktiv eine Aussage zur Entwicklung der IKT-Kosten von Einzelleistungen geschehen.

5 Evaluationsgegenstandsübergreifende Diskussion und Beurteilungen

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Evaluation zusammengefasst und diskutiert. Die Diskussion wird in Kapitel 6 weitergeführt und mündet dort in den Lehren, die die Evaluatoren aus der Evaluation der Ziele und Wirkungen von NOVE-IT ziehen. Die Darstellung der übergreifenden Diskussion und Schlussfolgerungen in Kapitel 5 richtet sich nach den in der Ausschreibung und im Feinkonzept festgelegten Evaluationsgegenständen und Fragestellungen. Im einzelnen werden folgende Aspekte besprochen (in Klammer wird auf die Evaluanda gemäss Ausschreibungsunterlagen verwiesen):

- Ziele und Zielerreichung von NOVE-IT allgemein
- IKT als Mittel der Führung (Evaluandum 111, 112, 113 151, 152)
- Effekte von NOVE-IT im Sinne von Kostenreduktion, Synergien und Skaleneffekten (121, 122)
- Entwicklung der Flexibilität der IKT-Infrastruktur in Folge von NOVE-IT (131-133)
- Einfluss von NOVE-IT auf die Entwicklung der Qualität der IKT(141-144)
- Zufriedenheit mit NOVE IT (151, 152)
- Nachhaltigkeit der durch NOVE-IT eingeleiteten Entwicklung (153) und durch NOVE-IT möglicherweise ausgeklöste Nebenwirkungen (161-162).

5.1 Generelle Wahrnehmung der Ziele und Zielerreichung

Die Evaluation hat gezeigt, dass alle Ziele von NOVE-IT (IKT als Führungsmittel verwenden, Steigerung der Flexibilität und Qualität der IKT) mit Ausnahme des Effizienzziels aus Sicht aller Rollenträger (Departemente, LE und LB) zu allgemein formuliert worden sind. Ein Ausdruck dieser unklaren Zielformulierung ist der Umstand, dass die Ziele bei den befragten Rollenträgern nicht einheitlich verinnerlicht worden sind: Die befragten Akteure nennen jeweils unterschiedliche Ziele, legen die Schwerpunkte anders oder legen die gleichen Ziele unterschiedlich aus.

Aus Sicht der Evaluatoren ist die unklare Zieldefinition für ein Reformprogramm problematisch. Ob die Ziele nur in der Wahrnehmung der Rollenträger oder tatsächlich unklar formuliert sind, ist dabei unerheblich, denn die Wahrnehmung allein wirkt sich für die Rollenträger handlungsrelevant in der Praxis aus. Da die Ziele einer Reform logischerweise dem Bewusstsein eines Problemdrucks und der Notwendigkeit des „Change“ entspringen, untergraben schwammige Ziele auch die Einschätzung des Nutzens eines Reformprogramms. Die Umfrage bei den Mitarbeitenden der Bundesverwaltung gibt denn auch Hinweise auf die weit verbreitete unzureichende Einschätzung des Nutzens von NOVE-IT: Die Frage, ob NOVE-IT notwendig war, bejahen nur knapp 50 Prozent der Befragten, die das Reformprogramm kannten. Auch die externen Vergleichsprojekte (siehe 4.4.2) verweisen auf die zentrale Rolle einer klaren Kommunikation über die Ziele sowie die Fortschritte bei der Zielerreichung bei Reformprojekten.

Die Evaluatoren äussern sich zudem kritisch zur Tatsache, dass es bei NOVE-IT unterlassen wurde, sich bei den drei Zielen Effizienz, Flexibilität und Qualität im Sinne einer Base-Line genaue Kenntnisse über den Status Quo vor Beginn der Reform zu erarbeiten und darauf aufbauend Indikatoren für eine Bewertung der Zielerreichung zu definieren. Das Fehlen von Kenntnissen zur Situation bei Reformbeginn sowie von Indikatoren bei NOVE-IT hat die unangenehme Folge, dass die Zielerreichung effektiv nicht gründlich überprüft werden kann. Dies gilt insbesondere für das Effizienzziel, aber auch für die Verbesserung der Qualität und der Flexibilität.

5.2 IKT als Mittel der Führung

Ein wesentliches Ziel von NOVE-IT bestand darin, die Informatiktechnologien als Führungsmittel zu etablieren. Wir greifen an dieser Stelle die zentralen Fragen aus der Ausschreibung auf und stellen auf diese Weise unsere Schlussfolgerungen vor.

Wird die IKT zur Erreichung der politischen und geschäftlichen Ziele der Bundesverwaltung optimal eingesetzt?

Diese Frage lässt sich direkt aus den gewonnenen Ergebnissen nicht beantworten. Es müsste überprüft werden, ob die vom Projekt bewirkten Veränderungen dazu beigetragen haben, die IKT optimal zur Erreichung der politischen und geschäftlichen Ziele der Bundesverwaltung einzusetzen. Voraussetzung dafür wären aber eine klare Definition der "politischen und geschäftlichen Ziele der Bundesverwaltung", und basierend darauf eine konkrete Ableitung des Beitrags, den die IKT-Infrastruktur dabei beizutragen hätte. Eine solche deduktive Ableitung von Zielen liegt nicht vor; die Evaluatoren bezweifeln, dass eine solche Ableitung möglich und sinnvoll wäre. NOVE-IT schafft nur *einen notwendigen Beitrag* zur Zielerreichung der Verwaltungsaufgaben. In diesem Sinne wirken die IKT-Hilfsmittel im Zusammenspiel mit anderen Querschnittsleistungen der Verwaltung. Die Wirkungen der IKT aus diesem Bündel von Wirkungszusammenhängen zu isolieren, dürfte äusserst schwierig sein. Die vorliegenden Zieldefinitionen liefern dazu keine Basis. Wenn überhaupt, lässt sich das Evaluandum nur durch interpretative Rückschlüsse aus den anderen Evaluanda bewerten.

Bestimmt heute der LB den Einsatz der IKT?

Die von NOVE-IT angestrebte Steuerung der IKT bedingt die Entflechtung von LB und LE. Die Evaluation zeigt, dass die organisatorische Trennung von LB und LE zwar weitgehend erfolgt ist. Diese Trennung wird von den Rollenträgern auf der Ebene der Departemente, der Ämter und der LE auch akzeptiert. Generell fällt auf, dass die Trennung zwischen LE und LB von letzteren deutlich positiver bewertet wird. Die Akzeptanz der Entflechtung betrachten die Evaluatoren als wichtigen Erfolg von NOVE-IT.

Die Trennung zwischen LB und LE führt indes nicht automatisch zu einer stärkeren Steuerung der IKT durch die LB. Zwar hat die IKT als Führungsaufgabe an Stellenwert gewonnen, doch nehmen die LB ihre Führung erst in ungenügender Weise wahr. Dies hat folgende Gründe:

- Erstens fehlt die Kostentransparenz, die eine solche Führung möglich machen würde. Ohne Kostentransparenz und Leistungsverrechnung bleiben die Verhandlungen zwischen LB und LE über IKT-Leistungen eine Art "Trockenübung." Sowohl Departemente wie LB und LE sind sich in diesem Punkt einig.⁴⁶ Ohne Kostentransparenz verlangen die LB eine möglichst hohe Leistung und die LE haben Mühe, Engpässe bei der Bereitstellung von Leistungen zu begründen.
- Zweitens wollen die Departemente ihrerseits die Fragen zur Wahl des LE und zur Ausgliederung auf Departementebene angehen und nicht den Ämtern überlassen. Weder die Departemente noch die LE halten eine echte Marktsituation unter den LE für realistisch. Die grundsätzliche Entscheidung über die Wahl des LE geben die Departemente nicht an die einzelnen Ämter ab. So bindet ein Departement die LB explizit mit Austrittsgeldern an den neuen LE.
- Als eine direkte Folge davon stellt sich drittens keine „Marktsituation“ ein. Die LB bemängeln logischerweise, dass den LE ohne KLR/LV der Anreiz für die notwendige Erhöhung der Kundenorientierung fehlt. Die LB verfügen über keine Sanktionsmöglichkeiten, da es für sie keinen „Exit“ bei der Wahl des LE gibt. Ohne Wahl des LE sehen sich einige LB vor einem Kontrollverlust: Sie haben ihre IKT an einen LE verloren und den Durchgriff auf die neuen

⁴⁶ Es wurde in den Abschnitten 4.1.1 und 4.1.2 darauf hingewiesen, dass die offiziellen NOVE-IT-Dokumente den tiefen Einführungsstand der KLR/LV ungenügend widerspiegeln. Ergebnismessung NOVE-IT, V 1.0 vom 15.03.2004, S. 14.

LE noch nicht wieder erlangt. Die LE auf der andern Seite haben Angst, dass sie ohne LV und in Kombination mit Budgetkürzungen „ausgehungert“ werden, weil die LB für bestellte Leistungen nicht zahlen müssen und daher teilweise sehr hohe Ansprüche stellen.

Gegenwärtig befindet sich die Regelung der IKT in einer „Mittelposition“ zwischen Integration in den LE und „Wettbewerb“: Die LB haben durch die Auslagerung keinen direkten Zugriff mehr auf die LE, können aber auch nur sehr beschränkt auf Dritte ausweichen. Daraus folgt ein gegenseitiges Misstrauen zwischen LE und LB welches durch das Controlling und die SLA nicht ausgeräumt werden kann, da die notwendigen Finanzgrundlagen fehlen. Das Rollenspiel LE-LB funktioniert daher noch unzureichend.

Anwendung und Bewertung der Führungsinstrumente

Grundsätzlich sind die Rollenträger den zentralen Führungsinstrumenten gegenüber aufgeschlossen eingestellt.

- Die *Kosten-/Leistungs-Rechnung/Leistungsverrechnung (KLR/LV)*: Die KLR in Kombination mit der LV wird als wichtigstes und vielversprechendes Führungsinstrument betrachtet. Sie wird von den Rollenträgern zudem als Voraussetzung für das Funktionieren von SLA und ICO gesehen. Das Fehlen einer praxistauglichen Version ist ein grosser Mangel für die Rollenträger. In einigen Departementen werden mit einfacheren Versionen von KLR heute schon Erfahrungen gesammelt. Auf Stufe Ämter wurden insbesondere die FLAG-Ämter aktiv, da ihnen die Anpassung dieses Instruments leichter fällt als Nicht-FLAG-Ämtern. Insgesamt ist das Instrument aber noch zu wenig griffig und fehlt als Grundlage für die anderen Instrumente (SLA, ICO), was weitere Mängel des Systems nach sich zieht.
- Die *Service-Level-Agreements (SLA)* werden als nützliches und wichtiges Instrument für die Beziehungen zwischen LB und LE bewertet. Die Kritik richtet sich darauf, dass das Instrument nicht funktionieren kann, solange keine Kosten ausgehandelt und verrechnet werden. Das Instrument wird trotzdem schon vielerorts in reduzierter Form angewendet. Die LB sind jedoch insgesamt noch keine gleichberechtigten Partner im Verhandlungsprozess. Die SLA werden noch stark von den Departementen mitbestimmt. Viele LB warten gewissermassen auf das Resultat der Verhandlungen zwischen Departementen und LE bzw. erwarten sich von den Departementen eine Art Schiedsrichterrolle. In zwei Departementen werden die Leistungen mit den LE durch die Departemente ausgehandelt. Teilweise werden die SLA von den LE, in wenigen Fällen von den LB erstellt. Es gibt in einzelnen Departementen SLA-Anwendungen mit Pro-Forma-Rechnungen und solche mit auf Erfahrungswerten basierenden Preisen. Ein Departement hat die weitere Anwendung der SLA bis zur Verfügbarkeit der KLR ausgesetzt. Insgesamt besteht mitunter noch ein grosses Misstrauen zwischen den LE und den LB. Dieses erweist sich als Hindernis im Zusammenspiel der Rollenträger, insbesondere solange das aus beider Sicht zentrale Führungsinstrument fehlt.
- Das *Informatikcontrolling (ICO)* wird generell nicht in Frage gestellt und wird in unterschiedlich vereinfachten Versionen von den Departementen und Ämtern auch zunehmend angewendet (von den LE hingegen nur in wenigen Fällen). Als Führungsinstrument kann es sich hingegen erst in Kombination mit der KLR voll entfalten. Beim ICO konzentriert sich die teils prägnante Kritik der Rollenträger auf die als praxisuntauglich beurteilte Komplexität der ursprünglichen Version, die erst eine „Abspeckung“ notwendig machte. Die Ämter sehen das ICO insofern etwas kritischer als die Departemente, als ihnen das Instrument für die eigene Führung wenig bringt und sie es somit eher als Zusatzaufwand ohne hinreichenden Mehrwert und Nutzen betrachten.
- Die *Strategische Informatikplanung (SIP)* wird als gutes, weitgehend unbestrittenes Planungsinstrument für die Departemente und grössere LB betrachtet. Angewendet wird es in den meisten Departementen und in mehreren grösseren Ämtern, wenn auch meist in einer Version „light“. Die SIP ist aus Sicht der LB das Instrument, das „NOVE-IT zur Chefsache macht“. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn die SIP auf Departementsebene als Führungsinstrument mit

Orientierungsfunktion auch wirklich aktiv, und nicht nur formell, genutzt wird. Dies ist nicht überall der Fall.

- Dem *Informatik-Portfolio (ITP)* wird auf Departementsebene tendenziell eine geringere Bedeutung beigemessen. Hingegen wird das ITP vor allem von mittleren und grösseren LB als wichtiges Instrument betrachtet und genutzt. Wegen seines „operativen Charakters“ wird es von den LB häufig als nützlicher für das Controlling als das ICO beurteilt.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die ersten drei Instrumente als deutlich wichtiger beurteilt werden als die SIP und das ITP. Die Instrumente haben zudem zwei Mängel: Erstens wurden sie mit zeitlicher Verzögerung eingeführt und zweitens sind sie in ihrer Anfangskonzeption überkomplex gestaltet worden. Nur so lässt sich erklären, dass beispielsweise ICO und SIP fast nur in vereinfachten Versionen angewendet werden. In der Tendenz hatten die FLAG-Ämter weniger Mühe bei der Anwendung. Es stellt sich die Frage, weshalb es bei der Umsetzung von NOVE-IT zu so starken Verzögerungen bei der Bereitstellung tauglicher Instrumente und damit zu Schwierigkeiten an der Schnittstelle LE – LB gekommen ist. Zwei Erklärungen bieten sich an:

- Einerseits ist ein grundsätzliches Problem die Spannung zwischen *zentralistischer IKT und föderalistischem* Umfeld der Verwaltung (Selbständigkeit der Ämter und der Departemente). Dies zeigt sich im IRB selbst, welcher sich offenbar schwer mit der Überwindung des Departementsdenkens tat. Die Phase der einheitlichen Prozessentwicklung dauerte zu lange, war zu detailliert und „akademisch“ und „ging somit an den Departementen vorbei“, nicht zuletzt darum, weil zu perfekte und zu komplexe Instrumente entwickelt wurden, die nicht umgesetzt werden konnten.
- Andererseits konzentrierte sich das Programm NOVE-IT zu lange und zu stark auf organisatorische (Entflechtung LE/LB) und technische Aspekte (Harmonisierung), wohingegen die *betriebswirtschaftliche Ebene* vernachlässigt wurde. Als Folge davon fehlten die für das Steuerungsmodell zentralen betriebswirtschaftlichen Instrumente. Das im wesentlichen betriebswirtschaftliche Steuerungssystem mit seiner Marktlogik konnte nicht greifen, weil sich der Steuerungsmechanismus noch gar nicht geändert hatte, solange KLR und SLA fehlten.

Es ist auffällig, dass die KLR die grösste Bedeutung aller Instrumente hat. Wenn sie fehlt, lassen sich SLA und ICO nicht vernünftig umsetzen. Eine „Marktsituation“ ist nur auf Basis von Kosteninformationen möglich. Die Evaluatoren beurteilen die an die KLR geknüpften Erwartungen als sehr hoch – mitunter zu hoch. Zum einen erfordert eine detaillierte KLR einen nicht unerheblichen Aufwand. Verschiedene NPM-Projekte haben aber gezeigt, dass die Bereitschaft des Personals und der Ämter, Geld in den Aufbau der KLR zu stecken, begrenzt ist. Ausserdem wünschen die Rollenträger explizit ein schlankes Instrumentarium. Zum anderen müssen die Zahlen der KLR – wenn sie denn einmal vorliegen - auch tatsächlich verwendet werden. Das heisst, die Zahlen müssen bei LE und LB gleichermaßen auf Akzeptanz stossen. Zudem müssen die Führungskräfte vor allem bei den LB bereit sein, auf Grund der Kosten Entscheidungen zu fällen, also Anbieter auszuwählen, Produkte zu selektionieren, Ansprüche zu reduzieren und getroffene Entscheide auch unbequemer Art zu kommunizieren. Dies stellt neue Herausforderungen dar und muss eingeübt werden. Es ist daher eine Illusion zu glauben, die Schwierigkeiten des Rollenspiels zwischen LE und LB würden allein mit dem Vorliegen „richtiger“ KLR-Daten beseitigt. Letztere bilden lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für ein funktionierendes Verhältnis zwischen LE und LB.

5.3 Kostenreduktion, Synergien und Skaleneffekte

Die Kosteneffekte von NOVE-IT auf die IKT-Ausgaben lassen sich auf Basis der vorliegenden Zahlen nicht beurteilen. Dafür sind folgende Gründe verantwortlich:

- Es wurde unterlassen, im Rahmen einer „Due Diligence“ eine Nullmessung (Base-Line) durchzuführen. Dies wäre aber notwendig gewesen, da ein präzises quantitatives Ziel (23 Prozent Kostenreduktion) formuliert wurde. Zusätzlich zu den IKT-Kosten hätte diese Nullmes-

sung auch (Abnahme-)Mengengerüste für IKT-Leistungen enthalten müssen. Nur so wäre eine Beurteilung der tatsächlichen Kosteneinsparung möglich gewesen.

- Des Weiteren ist es unbestritten, dass die gesamten IKT-Ausgaben heute höher liegen als 1999; das Ausgabenwachstum betrug 3.7 Prozent pro Jahr. Unbestritten ist aber auch, dass seit 1999 im Bereich der Informatik zahlreiche neue Aufgaben dazugekommen sind. Es ist wahrscheinlich, dass auch einige Leistungen weggefallen sind. Da eine Aufstellung und Quantifizierung der neuen und der nicht mehr erbrachten Leistungen fehlt, können die Auswirkungen von NOVE-IT auf die IKT-Ausgaben nicht in Zahlen übersetzt werden. Die Sparwirkungen lassen sich also nicht isolieren, weil die Zunahme und der Wegfall von Leistungen nicht erfasst ist.
- Die Erreichung der Sparvorgabe von 23 Prozent ist damit nicht objektiv überprüfbar. Die subjektiven Einschätzungen variieren zwischen den Rollenträgern, sind mit Ausnahmen aber eher negativ. Bei allen Gruppen wird die Zielerreichung „Kosteneinsparungen“ schlecht bewertet. Eventuelle Kosteneinsparungen werden also von den Mitarbeitenden nicht wahrgenommen oder nicht NOVE-IT zugerechnet.

Auch die subjektive Wahrnehmung der Kosteneinsparung durch LB und LE ergibt kein einheitliches Bild und widerspricht sich sogar innerhalb der Untersuchung. Während die LE in den Interviews von Effizienzsteigerungen durch NOVE-IT ausgehen, ergibt sich aus der Umfrage das Gegenteil - ein klares Resultat der mangelnden Kostentransparenz.

Insgesamt lässt die Analyse den Schluss plausibel erscheinen, dass die IKT-Kosten nicht in gleichem Umfang gewachsen sind wie die Leistungen. Ob dieser Effekt auf NOVE-IT zurückzuführen ist oder auf andere Faktoren, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Ebenso ist es plausibel, dass Skaleneffekte durch die Konzentration der Rechenzentren oder als Folge der Standardisierung eingetreten sind (z.B. bei einer Zusammenfassung der Speicherkonzeption). Es kam jedoch mitunter zum gegenteiligen Effekt, da NOVE-IT auch neue Schnittstellen zur Folge hat. Ausserdem haben Standardversionen nicht nur Effizienzpotential, sondern können auch kostentreibend sein, insbesondere wenn der gemeinsame Nenner zum grössten gemeinsamen Nenner wird. Auch in diesen Bereichen fehlen die Zahlen.

5.4 Flexibilität

Bei der Beurteilung des Ziels Flexibilitätssteigerung zeigen sich die Rollenträger etwas ratlos. Die Definition des Ziels ist diffus und wird unterschiedlich interpretiert (vgl. 5.1). Eine einheitliche Definition, wie es die Ausschreibung der Evaluation vermuten liesse (Leitfragen 131 bis 133), ist bei den Rollenträgern nicht zu erkennen. Das Thema Flexibilität hat bei den Interviewpartnern einen geringen Stellenwert. Dieser Stellenwert deckt sich mit jenem in den Dokumenten zu NOVE-IT. Ausserdem wird die Bewertung der Zielerreichung als unmöglich erachtet, weil zu Programmbeginn die Ausgangslage nicht geklärt wurde. Dem bleibt schliesslich anzufügen, dass eine Beurteilung angesichts der kurzen Beobachtungsdauer schwer fallen muss. Eine zukünftige Evaluation der Flexibilität wird vor diesem Hintergrund und mangels zweckmässiger Parameter nur von wenigen Interviewpartnern als zweckmässig erachtet.

Das sinnvollste Kriterium der Flexibilität ist aus Sicht der Rollenträger, die Flexibilität als die rasche Bearbeitung von Anfragen und neuen Anforderungen an die IKT zu definieren. Eine Bewertung kommt jedoch auch hier an ihre Grenzen, da die Bandbreite der IKT-Anforderungen sehr gross ist: Es kann sich um kleine Standardaufträge oder um komplexe und anspruchsvolle Anforderungen wie etwa eine LSVa handeln. Ein weiteres Kriterium für die Flexibilität wäre die schnelle Fähigkeit der LE, bei neuen Anwendungen entscheiden zu können, wann von einem Standard abgewichen werden soll – also gewissermassen das Management der Nicht-Standard-Lösung.

Die Beurteilungen zur Zielerreichung fielen eher allgemein und unspezifisch aus. Die Ämter verneinen insgesamt mehrheitlich eine Steigerung der Flexibilität, die Reaktionszeiten werden bei

Fachanwendungen teilweise als zu lang empfunden. Die LE räumen einen gewissen Flexibilitätsmangel durchaus ein, verweisen jedoch auf Kapazitätsgrenzen (Ressourcen), die fehlende Leistungsverrechnung und die unflexible Budgetierung als Hindernisse. Auf Departementsebene heisst es mitunter, dass ein Zuviel an Flexibilität gar nicht erwünscht sei, da diese zu teuer wäre. Zudem könne die Flexibilität mit der Vergabe von Aufträgen an externe Partner erhöht werden.

5.5 Qualität

Objektive Vergleiche der Qualität der IKT mit der Situation vor einigen Jahren sind schwierig. Weder sind die Qualitätsziele sorgfältig und differenziert definiert worden, noch gibt es eine Vergleichsbasis mit dem Status Quo vor NOVE-IT. Trotzdem fällt die Beurteilung der Qualität der IKT durch die Rollenträger und Mitarbeitenden der Bundesverwaltung positiv aus, gerade auch im Vergleich mit der Beurteilung des Programms NOVE-IT als Ganzes. Analysiert man die einzelnen Aussagen dazu, lässt sich ein Muster erkennen: In weiten Teilen werden nicht die erbrachten Leistungen an NOVE-IT kritisiert. Vielmehr führt der „Modus“, mit dem NOVE-IT umgesetzt wurde, zu einer kritischen Beurteilung. Die negative Bewertung von NOVE-IT lässt sich auf Verzögerungen und die zu hohe Komplexität der Instrumente, die Verunsicherung beim Personal und den Arbeitsdruck, zurückführen (vgl. nächster Abschnitt). Indirekt schlägt sich dies aber auch auf die Beurteilung der Qualität der effektiv erbrachten Leistungen nieder, insbesondere auf die subjektive Beurteilung der Folgen von NOVE-IT auf die Qualität. Diese lässt sich wie folgt charakterisieren:

- Die Zufriedenheit mit der Qualität der IKT-Dienstleistungen ist bei allen drei Rollenträgern sowie den Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung recht gross, wenn auch nur wenige eine wirklich markante Verbesserung im Vergleich zur Situation vor NOVE-IT konstatieren. Übereinstimmend wird von den drei Rollenträgern ein Leistungseinbruch während der ersten Übergangszeit von NOVE-IT ausgemacht. Mittlerweile scheint die Talsohle aber durchschritten und die Kurve der Zufriedenheit zeigt nach oben. Die Frage bleibt bei einigen unbeantwortet, ob das gleiche Niveau wie zu Zeiten von vor NOVE-IT erreicht worden ist. Übereinstimmend wird mit zunehmendem besserem Rollenverständnis der LB und LE eine Verbesserung der Qualität beobachtet.
- Die interviewten LB sind bei der Beurteilung leicht kritischer als die Departemente und die LE, wobei hier bei der Bewertung die räumliche Distanz als Folge der Entflechtung zwischen LB/LE auch subjektiv negativ zu Buche schlägt. Die Resultate der Befragung der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung stimmen mit diesem Befund überein. Die Fragen nach der Zufriedenheit mit der Software, der Hardware, der IKT insgesamt und den Dienstleistungen des Help Desk werden – bei der Aufschlüsselung nach Endbenutzer/in, LE und LB – von den LB leicht kritischer beurteilt. Teilweise äussern sich jedoch die LE leicht kritischer als die andern Endbenutzer/in.
- Aus Sicht der Rollenträger insgesamt ist der Betrieb der Infrastruktur und der wichtigen Anwendungen sichergestellt, jedoch mit Abstrichen in einzelnen Bereichen. Auf der Ebene Departemente und bei den LE wird indessen mit Nachdruck unterstrichen, dass die Sicherstellung nicht durch NOVE-IT, sondern durch frühere und mögliche künftige Budgetkürzungen gefährdet ist. Dies gilt für die Qualität und die Leistungsfähigkeit der IKT insgesamt. In Teilbereichen hat NOVE-IT klar zu einer Verbesserung der Qualität geführt, namentlich bei der Datensicherung und der Verfügbarkeit des Support (Stellvertreterregelungen und Pikettendienst), die heute weit systematischer und professioneller betrieben werden.
- Ungenügend ist aus Sicht der Rollenträger das Qualitätsmanagement. Zwar werden für den Betrieb, den Support und – etwas weniger – die Entwicklung heute Qualitätsindikatoren erhoben. Dies ist eine Verbesserung im Vergleich zu früher. Trotzdem handelt es sich hier meist um eher grobe Indikatoren. Ein systematisches Qualitätsmanagement ist noch nirgends aufgebaut worden. Alle drei Rollenträger erachten den Aufbau eines solchen Qualitätsmanagement aber als zentral. Eine Abwägung und Differenzierung der Ziele nach Bereichen und Mes-

sungsintensität ist indes notwendig, da nicht alles was messbar ist auch bezahlbar ist oder für sinnvoll gehalten wird. Vor allem die LE und die Departemente betonen den Kostenpunkt (siehe auch 4.4.1).

5.6 Zufriedenheit mit NOVE-IT

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, ist die Zufriedenheit der Rollenträger sowie der Mitarbeitenden mit zahlreichen Aspekten von NOVE-IT insgesamt durchaus respektabel. Auch bei der Beurteilung der Zielerreichung werden NOVE-IT trotz einzelner Abstriche insgesamt Erfolge eingeräumt. Die Trennung von LE und LB sowie zentrale Führungsinstrumente sind im Grundsatz weitgehend unbestritten.

Diese nicht unbeträchtliche Zufriedenheit kontrastiert markant mit der Beurteilung der Art und Weise, wie NOVE-IT geführt, eingeführt und umgesetzt wurde. Die Rollenträger kritisieren (nach Ansicht der Evaluatoren zurecht) folgende Aspekte von NOVE-IT:

- Die Kommunikation über die Ziele - sowie deren Definition - und über die laufende Umsetzung des Programms waren unzureichend. Die Fortschritte bei der Umsetzung wurden teilweise beschönigend dargestellt.
- Zentrale Führungsinstrumente waren nicht rechtzeitig bereit und/oder viel zu komplex für die Praxis (KLR, ICO, SIP).
- In der Programmumsetzung fehlte das Know-how für grosse Change-Projekte. Daraus folgte ein mangelndes Change Management und zu ambitionöse Zeitpläne.
- Die Prozessausarbeitung dauerte zu lange, verlief zu detailliert, zu praxisfern und zielte in weiten Bereichen an den Departementen vorbei. Die Departemente wurden zu wenig und zu spät einbezogen. Ausserdem wurden offenbar zu viele Mittel in die Prozessentwicklung gesetzt, welche dann in der Umsetzung fehlten.
- Die Umsetzungsphase wurde zu spät in Angriff genommen, war zeitlich zu knapp bemessen und personell sowie finanziell zu wenig abgedeckt. Das „menschliche Element“ wurde unterschätzt.

Die Fehler bei der Umsetzung waren offenbar für das schlechte Image des Programms verantwortlich. Die hier genannten Aspekte lassen sich mit der Befragung unter den Mitarbeitenden der Bundesverwaltung stützen. Die Befragten äusserten sich deutlich kritischer bei NOVE-IT-spezifischen Fragen als bei allgemeinen Fragen zur Zufriedenheit mit der IKT. Die Zufriedenheitswerte der Endnutzer mit den IKT-Leistungen sind beträchtlich höher als jene, die NOVE-IT betreffen. Wenn die Befragten zudem nach Kategorien aufgeschlüsselt werden, ergibt sich eine zusätzliche Verschiebung: Die Gruppe der LB äussert sich kritischer als die LE und die „normalen“ Endnutzer. Dieser Kontrast zwischen Zufriedenheit mit IKT-Leistungen und der Zufriedenheit mit NOVE-IT stellt ein Paradox dar, ist der Einfluss von NOVE-IT auf die IKT-Dienstleistungen doch massiv. Die kritische Bewertung von NOVE-IT in der Umfrage müsste sich auch bei den IKT-Leistungen niederschlagen. Aus Sicht der Evaluatoren stellt diese Differenz eine subjektive Minderschätzung von NOVE-IT dar, aus den oben genannten Gründen. Dabei ist es unerheblich, ob diese Minderschätzung sich auch mit objektiven Sachverhalten stützen lässt. Die subjektive Minderschätzung von NOVE-IT ist handlungsleitend in der Praxis und daher für den Umgang mit der IKT von zentraler Bedeutung.

Vereinfacht gesagt, hat NOVE-IT ein Image-Problem, welches durch Fehler bei der Umsetzung entstanden ist. Das Programm an sich wird von allen Rollenträgern wesentlich schlechter beurteilt als die Qualität der effektiv erbrachten IKT-Leistungen. Die Qualität der IKT-Leistungen erhält übereinstimmende, konsistente, durchaus respektable bis gute Werte bei den Departementen, den LE und den Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung.

5.7 Nachhaltigkeit

Mangels einer präzisen Vorstellung und Definition von Nachhaltigkeit (auch in der Ausschreibung ist der Begriff nicht klar definiert) fielen die Aussagen der Rollenträger zu diesem Thema unterschiedlich und eher unspezifisch aus. Werden die Ergebnisse aus den Befragungen gebündelt, lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Das Programm NOVE-IT muss zuerst zu Ende geführt werden, da zentrale Aspekte der Umsetzung noch ausstehen (insbesondere ein eingeübtes Verhältnis zwischen LB und LE auf Basis von KLR und SLA). Insofern kann NOVE-IT noch gar nicht nachhaltig sein, da wesentliche Teile noch fehlen.
- Als wesentlicher Aspekt der Nachhaltigkeit wird die Entflechtung LB/LE und die vollständige Einführung der zentralen Steuerungsinstrumente und Prozesse betrachtet, insbesondere eines Betriebsmodells mit funktionierender Leistungsverrechnung. Nachhaltig wäre NOVE-IT dann, wenn dieser Prozess nicht mehr reversibel ist und von allen Beteiligten akzeptiert wird. Dies ist heute aber nicht der Fall. Die Rückführung von Fachanwendungen zu den LB wird offenbar von einigen LB nach wie vor diskutiert und gewünscht. Diese Haltung teilen die Departemente und LE nicht. Sie halten NOVE-IT für irreversibel.

Einmal mehr kommt zum Ausdruck, wie unterschiedlich sich die Ziele von NOVE-IT in der Praxis präsentieren. Für die LE stellt die (oft unterschwellig geführte) Diskussion um eine Entwicklung in Richtung einer UNO-Lösung eine grosse Belastung dar, die die Motivation bei den LE teilweise empfindlich schmälert. Es wird auf Seiten der LE mitunter gefordert, die Frage der Zentralisierung/Dezentralisierung müsse definitiv geklärt werden, bevor NOVE-IT nachhaltig werden könne. Verschiedene Interviewpartner hingegen definieren die Nachhaltigkeit auf der Schnittstelle zwischen LE und LB weit offener: Sie glauben, dass eine zementierte Arbeitsteilung zwischen LE und LB nicht das Richtige sei. Es könne durchaus Sinn machen, einerseits Fachanwendungen wieder an die Ämter zurückzugeben, andererseits aber bei Standardanwendungen und Büroautomation eine verstärkt zentralistische Lösung anzustreben (beispielsweise in Richtung einer UNO-Lösung).

Der bedeutendste externe Faktor, der die Nachhaltigkeit massgeblich gefährden kann, sind aus Sicht der Rollenträger eindeutig allgemeine Budgetkürzungen. Diese würden die Leistungsfähigkeit und Qualität der IKT-Leistungen schnell beeinträchtigen und die LE „aushungern“. Die Budgetkürzungen stellen vor allem in den Augen der LE die Nachhaltigkeit weit gravierender in Frage, als die Diskussion um die Schnittstelle zwischen LE und LB.

Trotz der oft hitzigen Diskussion um die Nachhaltigkeit stösst der Vorschlag einer Evaluation derselben auf Ablehnung. Die dazu notwendigen Parameter fehlten weitgehend, so die Befragten. Aus Sicht der Evaluatoren wird durch eine solche Position das Problem laufend hinausgeschoben. Fehlende Zieldefinitionen führen immer zu Zielkonflikten, fehlende Indikatoren lassen die Interpretationsspielräume über die Zielerreichung immer anwachsen. Das Problem abstrakter Ziele lässt sich nicht lösen, indem auf die (zugegebenermassen schwierige) Indikatorendefinition verzichtet wird. Daher werden die Evaluatoren im letzten Kapitel einen Vorschlag zur Überprüfung der Nachhaltigkeit präsentieren.

5.8 Nebenwirkungen

Die Nebenwirkungen konzentrieren sich aus Sicht der Rollenträger auf einige wenige Bereiche. Positive Nebenwirkungen werden im Bereich der Unternehmenskultur festgestellt, auch wenn deren Beurteilung heterogen ausfällt (für die Departemente und die LE sind sie offensichtlicher, bei den Ämtern werden sie mehr oder weniger negiert):

- Der Geist der Zusammenarbeit zwischen den Departementen hat sich punktuell verbessert. Es wird mittlerweile mitunter erkannt, dass der IKT-Bereich ein strategisches Element für die Departemente darstellt und gemeinsam bearbeitet werden muss.

- Das Verständnis für die Verknüpfung der Departemente in IKT-Belangen ist in Einzelfällen zu beobachten. Diese Erkenntnis hat sich auch in den internen Fallstudien gezeigt (siehe 4.4.1).
- Ausserdem hat das neue Rollenverständnis LE/LB aus der Sicht der Departemente und der LE trotz fehlender KLR/LV die Kostenorientierung punktuell gestärkt.
- Das Bewusstsein für die Notwendigkeit von IKT-Verträglichkeitsprüfungen bei neuen Programmen wächst.

Bei den negativen Nebenwirkungen auf das IKT-Personal sind sich alle drei Akteurgruppen einig:

- Einerseits haben der Druck und die Überlastung massiv zugenommen. Dies äussert sich bisweilen sogar in Krankheitsfällen. Betroffen sind in erster Linie die Mitarbeitenden der LE.
- Andererseits hat NOVE-IT eine teilweise grosse Verunsicherung beim Personal ausgelöst. Das unzureichende Change Management und die Personalpolitik im Zusammenhang mit NOVE-IT werden dafür verantwortlich gemacht. Eine Folge davon war ein Know-How-Verlust durch Personalabgänge. Die Programmleitung hat offenbar das Ausmass und die Schwierigkeiten des notwendigen Kulturwandels unterschätzt und damit beträchtliche negative Nebenwirkungen verursacht. Diese Nebenwirkung scheint massgeblich zum schlechten Image von NOVE IT beigetragen zu haben.

Als weitere negative Nebenwirkung wird ein erhöhter Verwaltungsaufwand konstatiert, wobei das Ausmass unterschiedlich beurteilt wird. Die LB bemängeln diese Nebenwirkung am stärksten bzw. am einheitlichsten. Das gleiche gilt für die Rückstellungen von IT-Projekten durch NOVE IT: Diese Nebenwirkung wird von den LB am entschiedensten vermerkt, von den UV hingegen weniger.

Aus Sicht der Evaluatoren ist es keineswegs erstaunlich, dass NOVE-IT von negativen Nebenwirkungen auf der Ebene des Personals begleitet wurde. Solche Nebenwirkungen sind bei Reformprogrammen eher die Regel als die Ausnahme. Im Kontext von NOVE-IT wurde die Verunsicherung aus drei Gründen noch verschlimmert bzw. schlecht aufgefangen. Ein erster Grund ist die unzureichende Kommunikation über die Ziele und die laufende Umsetzung der Reform (siehe 5.6). Dazu zählt ebenfalls die Unklarheit über die Frage der Zentralisierung/Dezentralisierung – also die Zukunft - der LE und deren Mitarbeitenden. Zweitens trug das mangelhafte Know-How über das menschliche Element bei Change-Prozessen vor allem zu Programmbeginn Schuld an der Verunsicherung. Schliesslich haben ambitionöse Zeitpläne kombiniert mit dem Rückstand bei zentralen Führungsinstrumenten den Druck auf das Personal zusätzlich erhöht.

6 Lehren

Im folgenden letzten Kapitel präsentieren die Evaluatoren die Lehren für die Umsetzung und die Programmleitung von NOVE-IT sowie für künftige analoge Reformvorhaben. Die Programmführung war nur marginal Gegenstand dieser Evaluation und wird nicht gesondert angesprochen.

6.1 Lehren für die Umsetzung und Programmleitung

NOVE-IT mit einer zweckmässigen KLR/LV zügig fertig denken und umsetzen.

Das Programm NOVE-IT konzentrierte sich während langer Zeit in erster Linie auf die organisatorische Ebene (Entflechtung LE/LB) und die technische Ebene (Harmonisierung), während die betriebswirtschaftliche Ebene vernachlässigt wurde. Als Folge davon fehlten die für das Steuerungsmodell zentralen Instrumente KLR/LV und SLA. Das im wesentlichen betriebswirtschaftliche Steuerungssystem mit einer Marktlogik konnte dementsprechend nicht greifen, weil sich der Steuerungsmechanismus noch gar nicht geändert hatte. Dies ist solange der Fall, wie KLR und SLA fehlten: Es wird gewissermassen Markt gespielt, obwohl es noch keinen Markt gibt, denn dafür fehlen die Anreize für LB und LE. Daraus folgt:

- Die Einführung der KLR/LV muss nun *ohne weitere Verzögerungen* fertig gestellt werden.
- Dabei muss folgendes berücksichtigt werden. Erstens muss das Konzept bezüglich der Rolle der KLR/LV Klarheit schaffen: Soll das angestrebte Betriebsmodell die Leistungsverrechnung nur mit Preisen oder mit effektiven Kosten (also KLR) ausweisen? Wenn nur Preise verwendet werden, ist eine KLR möglicherweise gar nicht notwendig.
- Zweitens darf das Instrument der KLR nicht zu komplex ausfallen, ansonsten wird ein mehrmals begangener Fehler wiederholt. Es gilt also eine KLR einzuführen, bei welcher Aufwand (Leistungserfassung) und Ertrag (Steuerungsinformation) im Einklang stehen. Eine zu detaillierte Leistungserfassung muss vermieden werden. Die Erfahrungen bei den FLAG-Ämtern sollen dabei unbedingt genutzt werden. Hier ist bereits viel Know-How vorhanden.
- Drittens, da die Erwartungen an die KLR und die dadurch erhoffte Transparenz bei allen Rollenträgern sehr hoch sind, muss der Einübung und Verwendung durch die Verantwortlichen gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Rahmenbedingungen für die KLR müssen von beiden Seiten akzeptiert werden. Die Verfahren bei Über- oder Unterschreiten der Kosten müssen vereinbart und eingeübt werden. In dieser Phase ist von beiden Seiten Fehlertoleranz gefordert.
- Schliesslich muss die Frage des Rollenverständnisses von LE und LB – trotz des teilweise noch grossen gegenseitigen Misstrauens – im Rahmen der Verhandlungen der SLA gelöst werden. Die KLR nützt nichts, wenn die Daten nicht akzeptiert werden. Bei der teilweise angespannten Situation in einzelnen Departementen und Ämtern scheint uns hier der Einsatz eines Vermittlers oder Change Managers notwendig.

Das bestehende NOVE-IT-Instrumentarium optimieren und entschlacken.

Bei weiteren Instrumenten drängen sich ebenfalls Massnahmen auf. Die Evaluatoren empfehlen folgendes:

- Grundsätzlich unbestrittene Führungsinstrumente sollen ergänzt bzw. optimiert und fokussiert werden. Neben der KLR gilt dies für das Controlling, die SLA und die SIP. Dabei sollten unter Einbeziehung der Erfahrungen und der Auswertung der Evaluationen gemeinsam mit den Betroffenen Massnahmen erarbeitet und eingeführt werden. Ein solches Vorgehen hat sich namentlich bei der Budgetierung im Rahmen von FLAG bewährt.

- Instrumente, deren Wirksamkeit nicht gegeben sind oder bei denen die Kosten-Nutzen-Überlegungen negativ ausfallen, sollen grundsätzlich überprüft und gegebenenfalls abgeschafft werden.

Die Analyse der Zielerreichung hat die schmale gemeinsame Basis für eine Beurteilung des Gesamterfolges deutlich gemacht. Es fehlt in grossen Teilen an gemeinsamen Zielen und akzeptierten Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung. Im Bereich der Qualität ist die Bereitschaft immerhin vorhanden, solche Indikatoren zu erarbeiten. Die Evaluatoren empfehlen folgendes:

- Ein systematisches Qualitätsmanagement muss schrittweise ein- bzw. weitergeführt werden. Eine Differenzierung nach Bereichen und Detaillierungsgrad ist angezeigt. Dabei muss jeweils entschieden werden, ob es um Best Practices, um Qualitätskontrollen im Sinne von Prävention oder Frühwarnsystem oder um Benchmarking geht. Vor allem die LE und die Departemente führen den Kostenpunkt des Qualitätsmanagements ins Feld. Die Qualität ist auch im Rahmen von Indikatoren in den SLA zwischen den LE und LB zu vereinbaren. Dieser Prozess kann auch im Rahmen von FLAG thematisiert und schrittweise umgesetzt werden.

Klarheit über die Weiterentwicklung von NOVE-IT schaffen - mit Unsicherheit aufräumen.

Aus Sicht der Evaluatoren ist der Grad der Zentralisierung nicht vollständig geklärt. Offene und verdeckte Ängste und Befürchtungen sind vorhanden. Die einen fürchten eine Rückkehr zum alten Zustand, andere eine Variante UNO mit einer vollständigen Zentralisierung. Dritte gehen weit lockerer mit der Frage um und können sich eine Kombination vorstellen (einzelne Fachanwendungen wieder zu den Ämtern, Standardanwendungen an einer Stelle konzentriert). Die Evaluatoren halten gegenwärtig eine definitive Entscheidung für schwierig, sind sich aber einig, dass mit der Deklaration des Programmabschlusses die angesprochenen Probleme nicht gelöst sind. Vor diesem Hintergrund kommen die Evaluatoren zu folgenden Empfehlungen:

- Es sollte ein Zeitraum festgelegt werden, innerhalb dessen Klarheit über die Frage der Weiterentwicklung von NOVE-IT zu schaffen und ein Entscheid zu fällen ist. Insbesondere muss geklärt werden, ob eine weitere Konzentration, eine teilweise Rückführung oder ein Status Quo mit Ausnahmen angestrebt wird.
- Die Entscheidung zur Weiterentwicklung von NOVE-IT bzw. die Termine von allfälligen anstehenden Entscheidungen müssen daraufhin unmissverständlich kommuniziert werden. Dabei sind die unterschweligen Konflikte zu beheben, die bei einzelnen Akteuren starke Verunsicherung auslösen. Dies gilt auch für den Umgang mit allfälligen weiteren Budgetbeschränkungen.

Das Ziel der Nachhaltigkeit definieren und überprüfen.

Wie im letzten Kapitel ausgeführt lehnen die Rollenträger eine Überprüfung der Nachhaltigkeit von NOVE-IT ab. Die Evaluatoren kommen zu einem andern Schluss und plädieren für folgendes Vorgehen:

- Das Ziel der Nachhaltigkeit muss klar definiert werden. Dies wird auch die Bereitschaft der Rollenträger zur Überprüfung dieses Ziels positiv beeinflussen. Die Evaluatoren empfehlen eine Definition mit Kriterien gestützt auf folgende zwei Pfeiler:

Die Entflechtung von LE/LB (organisatorische Seite): Hier geht es um die Frage, ob die Entflechtung LE/LB beibehalten wird. Es muss in diesem Zusammenhang etwa geprüft werden, ob die LB eine Schatteninformatik unterhalten.

Die effektive Anwendung der zentralen Führungsinstrumente KLR/LV, ICO, SLA und SIP (betriebswirtschaftliche Seite): Hier steht die Frage im Zentrum, ob die LB die zentralen Instrumente effektiv – und nicht nur formal – zur Führung der IKT verwenden. Kommen KLR/LV bei der aktiven Aushandlung der SLA zwischen den LE und LB zur Anwendung? Werden Service Levels

zur Qualität der IKT-Dienstleistungen festgehalten und kontrolliert? Spielen das ICO und die SIP bei der Führung der IKT die ihnen zugedachte Rolle?

- Die Umsetzung von NOVE-IT ist nicht an einem klar definierten Punkt vollkommen abgeschlossen, sondern sie ist ein dynamischer Prozess. Eine periodische Überprüfung alle zwei bis drei Jahre im Sinne eines Statusberichts ist sinnvoll, insbesondere da die finanzielle Führung erst wirklich greifen kann, wenn die zentralen Instrumente KLR/LV verfügbar sind.
- Eine Prüfung der Nachhaltigkeit ist aus Sicht der Evaluatoren indessen nur dann sinnvoll, wenn bei negativen Befunden auch Konsequenzen folgen. Die Bereitschaft ist unabdingbar, dass bei nicht akzeptierten Abweichungen von NOVE-IT auch Konsequenzen folgen. Das heisst, dass Korrekturen angeordnet und überwacht oder Sanktionen ergriffen werden müssen. Wenn diese Bereitschaft fehlt, ist die Evaluation der Nachhaltigkeit nicht zweckmässig.

6.2 Lehren für künftige analoge Vorhaben und Programme

Die Evaluatoren halten folgende Lehren für ähnliche Programme fest:

Ziele müssen klar definiert und konsistent kommuniziert werden.

Diese Empfehlung ist mitunter ein Gemeinplatz und steht auf Seite eins jedes Projekthandbuchs. Wie schwierig die Umsetzung ist, zeigt NOVE-IT, das zwar versuchte, diesen Grundsatz zu befolgen, daran aber scheiterte. Wir empfehlen bei der Zieldefinition insbesondere folgende Punkte zu beachten:

- Zweckmässige Dokumentation der Entstehung der Ziele (Beispiel Effizienzziel von 23 Prozent bei NOVE-IT),
- Erfassen des Status Quo vor einer Reform - die Base-Line oder Ausgangslage - zur Bewertung der Zielerreichung sowie einer Nullmessung für kritische Kenngrössen,
- Verzicht auf quantitative Ziele, wenn keine Nullmessung gemacht wird,
- Laufende Kommunikation der Ziele gegenüber wichtigen Rollenträgern,
- Allfällige Änderungen von Zielen sind aktiv zu kommunizieren und zu begründen.

Sparprojekte und Reformprojekte nicht verbinden

Es gibt Massnahmen, mit denen gespart werden soll, und es gibt Projekte, die neue Arbeitsweisen einführen sollen. Eine Verknüpfung von Verwaltungsreformen und Sparzielen ist sehr ambitioniert. Dies haben die NPM-Evaluationen in der Schweiz gezeigt. Reformen verursachen zunächst immer Kosten. Daher empfehlen wir folgendes zu beachten:

- Sparprogramme sollten nicht mit Reorganisationsprogrammen verknüpft werden. Die Problematik der Zielkonflikte ist ansonsten vorprogrammiert. Es ist ehrlicher, Sparprogramme als solche zu deklarieren und durchzuführen, als sie mit Organisationsentwicklung zu „garnieren“.
- Sparziele sind im Rahmen von Change-Prozessen immer ein kritisches Element. Die Steigerung von Flexibilität und Qualität bei gleichzeitiger Senkung der Kosten ist schwierig zu erreichen und insbesondere schwierig zu vermitteln.

Kein Perfektionismus zum Projektstart

Viele Reformprojekte wären gar nicht notwendig, wenn die Instrumente zu ihrer Umsetzung vorhanden wären. Die Entwicklung der Instrumente gehört daher zum Projekt selber. In diesem Zusammenhang gibt es folgendes zu beachten.

- Die zentralen (Führungs-) Instrumente eines Reformvorhabens müssen bei Beginn der Umsetzung in tauglicher Version verfügbar sein. Es ist daher besser, einen Vorlauf für die Instrumententwicklung einzuplanen. Wenn dieser abgeschlossen ist, kann die Umsetzung eingeleitet werden. Das Entwickeln von Instrumenten bei laufender Reform ist zwar schneller, beinhaltet aber mehr Risiken und stellt eine höhere Belastung für alle Beteiligten dar.
- Ein einfaches Instrumentarium mit wenigen Parametern ist zusammen mit den Betroffenen aufzubauen. In der Theorie sind Managementinstrumente in beliebigem Detaillierungsgrad vorhanden. Sie treffen aber immer auf eine bestimmte Verwaltungskultur, die sich aus unterschiedlichen Erfahrungen ergibt. Es ist daher unabdingbar, bereits früh die Anwender einzubeziehen. Ein rein von Externen entwickeltes Instrumentarium birgt das Risiko, in der Praxis nicht anwendbar zu sein.

Betriebswirtschaftliche Steuerungsmodelle benötigen betriebswirtschaftliches Know-How

NOVE-IT hat versucht, ein technisches Instrumentarium mittels betriebswirtschaftlichen Mechanismen (Schaffung von Konkurrenzsituationen, Aushandlungsprozessen etc.) umzugestalten. Organisatorisch ist dies gelungen durch die Herauslösung der IKT-Struktur, technisch ist es ebenfalls gelungen durch die Schaffung einheitlicher Lösungen. Es ist jedoch auffallend, dass ausgerechnet der betriebswirtschaftliche Teil, der die Basis des ganzen Vorhabens bildet, am wenigsten Fortschritte verzeichnete. Dies führt uns zu folgenden Empfehlungen:

- Bei Reformvorhaben mit betriebswirtschaftlichen Steuerungsmodellen ist bei der Umsetzung der Instrumente zentral, dass die betriebswirtschaftlichen Aspekte nicht zu Gunsten der technischen und organisatorischen Aspekten zu kurz kommen.
- Die betriebswirtschaftliche Kompetenz muss bei ähnlichen Programmen stärker berücksichtigt werden. Entsprechende Ressourcen werden primär auf der Ebene der Programmführung benötigt.

Über die Zielerreichung periodisch Diskussionen führen.

Die Ziele einer Reform werden bei Rollenträgern und Betroffenen nicht automatisch verinnerlicht, insbesondere dann nicht, wenn sie umstritten oder unklar sind. Die Evaluatoren empfehlen daher folgendes:

- Stetige, periodische Kommunikation der Ziele und ihres Erreichungsgrades: Die Reform muss von einer permanenten und offenen Kommunikation mit den Rollenträgern und Mitarbeitenden über den Projektverlauf sowie die Zielerreichung begleitet werden.
- Falsche Erwartungen vermeiden: Eine präzise und realistische Kommunikation über den Verlauf und die Umsetzung des Projekts schützt vor überhöhten Hoffnungen und Erwartungen. Die Kommunikation ist für die Imagepflege von Reformvorhaben zentral.

Change-Projekte brauchen Change-Manager

Nach den Erkenntnissen der Evaluatoren wurde die Tragweite der Reform und deren Bedeutung für die Verwaltung unterschätzt. Die Notwendigkeit zu Veränderungen wurde teilweise nicht gesehen, entsprechend hatte NOVE-IT wenig Akzeptanz. Daher empfehlen die Evaluatoren den verstärkten Einsatz von Change-Managern. Im Rahmen eines aktiven Change Management ist das menschliche Element von Reformprojekten zu berücksichtigen. Hierzu gehört nicht nur die genannte Kommunikation, sondern auch und gerade das Bewusstmachen der Notwendigkeit der Veränderung zu Beginn des Change-Prozesses. Dies ermöglicht es den Betroffenen, die Vor- und Nachteile der Reform für sich abzuschätzen und fängt das Syndrom des „Früher war alles besser“ auf. Ausserdem müssen die Rollenträger in der Umsetzung möglichst frühzeitig als Betroffene involviert werden. Zum Change Management gehört auch ein realistischer Zeitplan, der die Schwierigkeiten des Kulturwandels gebührend berücksichtigt.

Anhang I: Interviewleitfaden

Allgemeine Einstiegsfragen

1. Hintergrund Person/Amt/Departement/LE
 - a) Was ist ihre derzeitige Funktion?
 - b) Wie lang bekleiden Sie diese Funktion bereits?
 - c) Welche Aufgaben nehmen Sie im Bereich IKT wahr?
 - d) (Welchen Anteil an ihrer Arbeitszeit hat die Beschäftigung mit NOVE-IT?)

Zieloptimierung durch IKT

2. Welches sind Ihrer Ansicht nach die Hauptziele von NOVE-IT?
 - a) Sind diese Ziele erreicht worden? Wenn nicht, warum?
 - b) Wenn ja, was sind diese?
 - c) Wie verstehen Sie das Ziel XY?
3. Gibt es zusätzliche Zielvorgaben von NOVE-IT speziell für ihr Amt/Departement?
 - a) Sind diese Ziele erreicht worden?
4. Inwieweit sind die folgenden Ziele respektive Aufgaben Ihrer Ansicht nach im Rahmen von NOVE-IT relevant?:

(Hier wurde als Hilfsmittel ein Blatt mit den Zielen oder Aufgaben von NOVE-IT vorgelegt)

- a) Sind die aufgeführten Ziele erreicht worden?
 - b) Wenn nein, welches sind die Gründe dafür, wenn bestimmte Ziele nicht erreicht worden sind?
5. Wenn Sie eine Gesamtbeurteilung vornehmen müssten, hat NOVE-IT seine Ziele aus Ihrer Sicht insgesamt erreicht?
 - a) Welches sind die Gründe für eine allfällige Verfehlung der Ziele?

Hilfsmittel der Führung

6. Welches sind Ihrer Ansicht nach die wichtigsten Führungsinstrumente im Rahmen von NOVE-IT? Begründen Sie kurz
7. Welche Instrumente nutzen Sie momentan in Ihrem Kompetenzbereich, um die IKT in Ihrem Bereich zu steuern? Begründen Sie kurz
8. Wie zufrieden sind Sie mit den Instrumenten, die Sie anwenden, hinsichtlich Nützlichkeit und Wirksamkeit? Begründen Sie kurz
9. Welche der folgenden Instrumente und Hilfsmittel wenden Sie an, welche nicht?

(Hier wurde als Hilfsmittel ein Blatt mit einer Liste der Instrumente von NOVE-IT vorgelegt)

10. Begründen Sie kurz, warum Sie bestimmte Hilfsmittel nicht anwenden:
 - a) Entsprechen die Hilfsmittel der Führung den Anforderungen der Nutzenden?
 - b) Sind diese Instrumente anwendbar/zweckmäßig?

IKT-Führung/Steuerung durch Linie

11. Beschreiben Sie aus Ihrer Sicht die Aufgabenteilung von LB und LE?
 - a) Funktioniert die Aufgabenteilung?
 - b) Hat sich die Trennung in LB und LE aus Ihrer Sicht bewährt? Warum?
 - c) Gibt es Probleme bei der Budgetierung der IKT-Ausgaben, wenn diese bei den LB budgetiert werden sollen, die LE in der Rechnung aber weiter traditionell aufgeführt werden?
 - d) Wo ergeben sich Konflikte und Schwachstellen? Neue Alternativstrukturen bzw. Umgehung des Systems?

12. Beschreiben Sie aus Ihrer Sicht die Aufgabe der Departemente im Dreieck Departement – LE - LB?
 - a) Welche Bedeutung hat die Informatikstrategie der Departemente?
 - b) Inwiefern wird diese Strategie durchgesetzt?
 - c) Gibt es Vorgaben der Departemente über LE-Auswahl, Mindestabnahmemengen, etc? Wenn ja, wie sehen diese konkret aus?
 - d) Bei UVs/IMAs: In welchem Rahmen/Bereichen haben Sie Wahlmöglichkeiten bei der Auswahl der LEs genutzt? Sind Ihrer Erwartungen und Einschätzungen erfüllt worden? (Bei den LE umgekehrt: Weshalb werden Sie als LE ausgewählt?)
13. Service-Level-Agreements (SLA):
 - a) Werden SLA zwischen LB und LE wirklich ausgehandelt? Und danach kontrolliert?
 - b) Zufriedenheit mit dem Instrument? Wie bewährt sich das Instrument bzw. was versprechen Sie sich davon?
14. Wie wird sich die Aufgabenteilung aus Ihrer Sicht weiterentwickeln?
 - a) Hinsichtlich Aufgabenteilung LE und LB?
 - b) Festlegung des IKT-Einsatzes durch LB?
 - c) Etablierung eines Wettbewerbs bei der Vergabe von IKT-Aufgaben?
 - d) Mit welchen Zeithorizonten?
15. Wie zufrieden sind Sie mit ihrer Rolle als LE bzw. LB?
 - a) Wie zufrieden sind die LB mit den LE?
 - b) Wie zufrieden sind die LE mit den LB?

Flexibilität

16. Würden Sie den IKT-Einsatz als flexibel bezeichnen? Warum?
17. Innerhalb welcher Kriterien/Dimensionen soll die IT bzw. der LE für das Amt flexibel sein (z.B. Abnahmemengen, Reaktionszeiten, Umstellung Prozesse, etc)?
 - a) Werden diese Kriterien gemessen? (Indikatoren, Situationen, Resultate)
 - b) Wie wurden die Resultate der Messungen verwendet?
18. UVs/IMAs: Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Flexibilität der IKT Dienstleistungen bzw. der LE?
19. LE: Wie zufrieden sind Sie mit ihrer heutigen Flexibilität als LE im Rahmen von NOVE-IT, insbesondere mit der Flexibilität im Ressourceneinsatz?

Qualität

20. Wie beurteilen Sie die Qualität der IKT und IKT-Leistungen in Ihrem Bereich?
 - a) Bezüglich Verfügbarkeit?
 - b) Bezüglich Sicherheit?
 - c) Bezüglich Anwenderfreundlichkeit?
 - d) weitere?
21. Gibt es in Ihrem Bereich konkrete Beispiele dafür, dass sich durch NOVE-IT die Qualität in den letzten zwei Jahren verändert hat bezüglich der oben aufgeführten Kriterien?
 - a) Wenn ja, in welche Richtung hat sich die Qualität verändert?
 - b) Welche Gründe gibt es ihrer Ansicht dafür?
22. Sicherheit: Werden Ihre Erwartungen an die Qualität in definierten Indikatoren abgebildet? Wenn ja, wie sehen diese Indikatoren aus (bzw. wie könnten sie aussehen)?
 - a) Werden die Indikatoren angewandt (d.h. regelmäßig erhoben, und entsprechende Maßnahmen eingeleitet um auf Indikatorenergebnisse zu reagieren)?

- b) Sind die Indikatoren in ein Qualitätsmanagementsystem integriert? Wenn ja, wie sieht das aus? Für welche Bereiche wird es angewendet?
 - c) Wurden die Qualitätsindikatoren in den SLAs festgeschrieben, werden sie überprüft und als Steuerungsinstrument verwendet?
23. In welchen Bereichen, die von NOVE-IT betroffen sind, gab es in letzter Zeit signifikante IKT-Ausfälle (System, Netz, Clients)?
- a) Haben Sie Angst, dass der Betrieb der Infrastruktur und wichtige IKT-Anwendungen einmal ausfallen könnte?
24. Ist der LE in der Lage, in allen Bereichen das IKT-Know-how zu übernehmen bzw. zur Verfügung zu stellen?
25. Sind Sie grundsätzlich der Meinung, dass die Instrumente der Steigerung der Qualität der IT-Leistungen dienen?
26. Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Qualität der IKT-Dienstleistungen?

Nachhaltigkeit

27. Wann wäre NOVE-IT für Sie „nachhaltig“? D.h. was macht für Sie Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit NOVE-IT aus (Kriterien)?
28. Wie schätzen Sie die (zukünftige) Nachhaltigkeit von NOVE-IT ein?
- a) Ist die konsistente Anwendung der Prozesse langfristig gesichert?
 - b) Ist die Anwendung der Instrumente langfristig gesichert?
 - c) Ist der konsistente Betrieb der Infrastruktur und wichtiger Anwendungen gesichert?
 - d) Welche Massnahmen und Bedingungen stellen die Nachhaltigkeit sicher?
 - e) Welche externe und interne Einflussfaktoren gibt es aus Ihrer Sicht auf die Nachhaltigkeit?
29. Sehen Sie bereits Abweichungen von den definierten Zielprozessen/-Organisationen? (Auch Work-arounds bei Problemen)?
30. Wann und wie häufig denken Sie kann/sollte die Nachhaltigkeit beurteilt werden?

Nebenwirkungen

31. Welche Nebenwirkungen hatte NOVE-IT aus Ihrer Sicht? (Positiv/Negativ)?
- a) Welches Ausmass haben die einzelnen Nebeneffekte angenommen?
 - b) Wie gross war der Betroffenenkreis?
 - c) Hat das Programm andere (erwünschte oder unerwünschte) Veränderungen mit sich gebracht, z.B. Alternativstrukturen oder Schatten-IT, Kulturwandel?
32. Welcher der folgenden Nebeneffekte sind ihrer Ansicht nach eingetroffen?
- a) Verunsicherung über die Zukunft der IKT?
 - b) Steigerung des Verwaltungsaufwands?
 - c) Veränderter Umgang mit Ressourcen (sparsamer, freigebiger)?
 - d) Rückstellung anderer IKT-Projekte?
 - e) Gefährdete IKT-Sicherheit?
 - f) Veränderung in Aufbaustruktur und Ablauforganisationen der Ämter/Departemente, ausgelöst durch NOVE-IT?
33. Wie ist man mit Nebeneffekten umgegangen?

Kosten

34. Wie haben sich aus Ihrer Sicht die IKT-Kosten in den letzten fünf Jahren entwickelt?
- a) Welche Kostenaspekte können Sie mit Zahlen belegen, welche beruhen eher auf einem „Eindruck“?
 - b) Welche Arten der Kosten haben sich verändert?

Gesamtkosten

Betriebskosten (laufende Kosten, Wartung, Netz, etc)

Investitionen (Hardware/Software)

Projektkosten (Neu- und Weiterentwicklung)

35. Hat NOVE-IT einen Einspareffekt ausgelöst?

a) Wie quantifizieren Sie in einer groben Schätzung die Einspareffekte, die Sie überwiegend NOVE IT zuschreiben: Ev. aufteilen nach:

Betriebskosten (laufende Kosten, Wartung, Netz, etc)

Investitionen (Hardware/Software)

Projektkosten (Neu- und Weiterentwicklung)

b) Können Sie konkrete Beispiele angeben für Kosteneinsparungen?

c) Können Sie konkrete Beispiele für Kostensteigerungen angeben?

36. Gibt es nicht ausgeschöpfte Sparpotentiale?

37. Welche der IKT-zurechenbaren Kosten werden heute über andere Kredite finanziert (versteckte IKT-Kosten)?

38. Merken Sie eine Veränderung im Umgang mit IKT-Kosten? Welche?

39. Wie zufrieden sind Sie mit der Entwicklung der Kosten im IKT-Bereich?

Synergien und Skaleneffekte

40. Haben Sie den Eindruck, dass Synergie und Skaleneffekte bei der IKT zu tragen kommen und systematisch genutzt werden?

41. Können Sie das mit Zahlen belegen? Haben Sie konkrete Beispiele?

42. Wo werden aus Ihrer Sicht bisher noch nicht alle Synergien und Skaleneffekte genutzt?

43. Wie häufig sollte man, Synergien und Skaleneffekte messen und erheben? Wann sollte man beginnen?

Abschlussfrage

44. Würden Sie das Programm erneut durchführen? Was würden Sie anders machen?

Anhang II: Liste der Interviewpartner

Name	Organisationseinheit	Arbeitspaket
P.-A. Graf	BK	1
J. Bach	EDA	1
M. Moret	EDI	1
B. Aebi	EDI	1
K. Hess	EFD	1
J. Römer	EFD, ISB	1,7
K. Gasser	EJPD	1
R. Meier	EVD	1
R. Imhof	EVD	1
H. Dörig	UVEK	1
D. Bertolami	UVEK	1
B. Horrisberger	VBS	1
H. Stricker	EDA-DEZA	2
A. Lauber	EDA-Pol. Dir.	2
B. Meile	EDI-BAG	2
S. Sandmeier	EDI-MeteoSchweiz	2
H.-U. Locher	EDI-Schweizerische Landesbibliothek	2
R. Bouschbacher	EFD-EFV	2
H. Engi	EFD-EZV	2
A. Frutiger	EFD-ZAS	2
S. Burkhard	EJPD	2
R. Kristeck	EJPD	2
S. Stüssi	EJPD	2
M. Glatthard	EVD-BBT	2
M. Weber	EVD-Zivildienst	2
H. Lang	UVEK	2
P. Bürki	UVEK-Astra	2
H.-P. Krämer	VBS-Armassuisse	2
M. Wellauer	VBS-Armee	2
S. Sturzenegger	VBS-Bevölkerungsschutz	2
S. Kälin	EFD-BIT	4
U. Hübscher	EFD-BIT	4
M. Christen	EJPD	4
H.-R. Schoch	VBS-DIK	4
X. Maeder	EDA-Telematik	5
H. Kyburz	EDI-IDZ	5
P. Weiss	EFD-BIT	5
C. Baumann	EJPD-ISC	5
G. Vögele	EVD-ISCeco	5
P. Schorb	EVD-ISCeco	5
B. Weber	IBM	5
M. Kilchör	VBS-DIK	5
D. Leuenberger	EFD	7
W. Tschopp	EFD-EFK	7

S. Kaufmann	EFV	7
7 Anonyme	Extern	6

Anhang III: Quellen- und Literaturverzeichnis

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten, Abschlussbericht NOVE-IT des EDA, V.1.0 vom 15.04.2004

Eidgenössisches Departement des Inneren, Abschlussbericht NOVE-IT des EDI V. 1.0 vom 17.03.2004

Eidgenössische Finanzkontrolle, Bericht über den Follow-up der Prüfung 2001 des Programms NOVE-IT, vom 19. Dezember 2003

Eidgenössische Finanzkontrolle, EFK-Bericht vom 19.12.2003, S. 10

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Abschlussbericht NOVE-IT des EJPD, V. 1.0 vom 16.03.2004

IDT-HSG/Interface, Offerte vom 16.12.2003

Finanzvorschlag 2001 FN 34

NOVE-IT, Ergebnismessung NOVE-IT, V 1.0 vom 15.03.2004

NOVE-IT, NOVE-IT Statusbericht der Programmleitung per 31. August 2003, V. 1.1 vom 30.10.2003

NOVE-IT, Pflichtenheft für die Evaluation von NOVE-IT - Externe Evaluation von Zielen und Wirkungen; Version 1.0 vom 25.11.2003

NOVE-IT, Stellungnahme zum Bericht der EFK über die Prüfung des Projekts NOVE-IT, Version 1.0 (2001)

Schweizerische Bundesrat, Botschaft über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) vom 23. Februar 2000

Yin, R., Case Study Research, Design and Methods, London, 1994

Anhang IV: Informationsquellen

a) Führungsinstrumente

- Bereits bestehende SLAs zwischen LE und LB (noch nicht vorliegend)
- NOVE-IT: Bericht des Informatikrates über den Stand des Programms am 31. Mai 2001
- NOVE-IT: Bericht des Informatikrates über den Stand des Programms am 28. Februar 2003
- NOVE-IT: Bericht des Informatikrates über den Stand des Programms am 31. Dezember 2003
- Ausführungsbestimmungen zur Führung, Organisation und Betriebswirtschaft im Rahmen der Einführung NOVE-IT/KLAR/LV v 1.0 vom 25.02.2003
- Standard Service- und Produktkatalog Version 2.0 vom 25.02.2003
- Verschiedene Dokumente zu den Zielen und Nutzen von NOVE-IT

b) Flexibilität und Qualität

- NOVE-IT Phase 4: Qualitätsstrategie vom 26.7.2001 (APP)
- NOVE-IT Phase 4: QS-Berichte Nr. 1-3
- QS 3.5 Audit der Projektführung
- QS 3.6 Analyse der Akzeptanz der Ergebnisse
- QS 3.9 Inspektion der Prozessassessments
- Stellungnahme zum Entwurf des QS-Berichtes Nr. 3 von N. Ragaz (Change Manager)
- Schreiben des EFK an den Programm-Delegierten vom 16.1.2003: „Qualitätssicherung des Programms NOVE-IT“
- Schlussbericht zu den Verifikationen der Programm-QS vom 05.02.2004

c) Kundenzufriedenheit

- Bestehende Zufriedenheitsanalysen der Nutzer in Ämtern und Departementen (noch nicht vorliegend)

d) Kosteneffekte

- Bericht EFK an den Programmdelegierten des ISB über den Follow-up der Prüfung 2001 des Programms NOVE-IT; 19.12.2003
- Bericht der EFK über die Prüfung des Projekts NOVE-IT vom 29.06.2001
- Stellungnahme zum Bericht der EFK über die Prüfung des Projekts NOVE-IT vom 06.08.2001
- Botschaft über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) vom 23.02.2000
- Bundesbeschluss über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und der Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Projekt NOVE-IT) vom 03.10.2000
- NOVE-IT: Reorganisation der Informatik des Bundes (Bundesratsbeschluss vom 30.11.1998)
- Auswertung der Ergebnismessung V087
- Ergebnismessung NOVE-IT-Department vom 12.08.2003 v. 1.0
- Vorgehen und Prozess der Ergebnismessung 0.90 vom 17.06.2003
- NOVE-IT Controllingberichte / Statusberichte

- Übersicht IT-Ausgaben gem Botschaften Voranschlag und Rechnung (Ues_BOT_01_V04_R.xls)
- Übersicht IT-Ausgaben Botschaften Voranschlag und Staatsrechnung (IT-Ausgaben Sicht Botschaften VA99-VA04 Eval.xls)
- IT-Ausgaben 2001-2004, Aufteilung Sach- und Investitionsausgaben (Ues-BOT_01_V04_Aufteilung_31_40.xls)
- Aufschlüsselung der IT-Ausgaben pro Departement: Stand Voranschlag 1999 (H:\noveit\Effistei\Basis1.xls)
- Finanzvoranschlag und/oder Finanzrechnung Jahre 2001 bis 2004 (Teil Informatik und Telekommunikation (IT) / NOVE-IT)
- Stand Rückmeldungen Nutzen-Nachweis (Stand 20.04.2004, Version 1.0)

e) Sonstige

- Beschluss des Bundesrates zur Reorganisation der Informatik des Bundes vom 30.11.1998
- Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung vom 26.09.2003
- Auswertung Ergebnismessung V087
- NOVE-IT Statusbericht des Programm-Managers per 30. September 2003 vom 26.11.2002
- NOVE-IT Statusbericht der Programmleitung per 28. Februar 2003 vom 29.04.2003
- NOVE-IT Statusbericht der Programmleitung per 31. August 2003 vom 30.10.2003
- NOVE-IT Schlussbericht Phase 3 von PwC
- NOVE-IT Schlussbericht IBM Phase 3a/b
- NOVE-IT Phase 3a Projekt-Management - Schlussbericht der Phase 3a vom 24.11.1999
- Übersicht über die Informatikprozesse der Bundesverwaltung (Release 2.02) vom 31.08.2003
- Resultate der Ergebnismessung NOVE-IT vom 11.12.2003
- NOVE-IT Stand am 20.10.1999