

IT-Governance als Führungskonzept

Daniel Liebhart

Governance ist eine Sammlung von Grundsätzen der Geschäftsführung, die durch den Einsatz geeigneter Instrumente Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben, wie sie beispielsweise im Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance beschrieben sind. Gelten dieselben Prinzipien für den E-Government-Bereich, oder sind die Schwerpunkte aufgrund des Auftrages der öffentlichen Hand anders zu setzen?



Daniel Liebhart
Dozent für Informatik, Hochschule für Technik Zürich und Solution Manager, Trivadis AG
daniel.liebhart@trivadis.ch

Was ist Corporate Governance?

Eine gute Corporate Governance orientiert sich vor allem an einem Grundsatz: Transparenz. Dies sagte Brigitte Zypries, die deutsche Bundesministerin für Justiz, am 1. Kongress für Corporate Governance im letzten Jahr. Corporate Governance umfasst Richtlinien, die das Verhalten eines Unternehmens und insbesondere dessen Führungs- und Kontrollorgane regeln sollen. Praktisch jedes Land und jedes grössere Unternehmen hat Corporate-Governance-Richtlinien festgelegt. Aufgrund der Ereignisse am Finanzmarkt sind diese Regeln in letzter Zeit vor allem hinsichtlich der Entschädigungsoffenlegung der Führungsorgane erweitert worden. Dies ist jedoch nur ein kleiner Teilaspekt des Corporate-Governance-Regelwerks. Generell sind Corporate-Governance-Regeln die Grundvoraussetzung und gleichzeitig der Massstab allen geschäftlichen Handelns für das Vertrauen der Anleger, Kunden und Mitarbeitenden in den hohen Standard der Unternehmensführung und das damit verbundene Verantwortungsbewusstsein, wie es beispielsweise die SAP in ihren Statuten formuliert. Konkret sind jedoch im Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance, im «Deutschen Corporate Governance Kodex» und in den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance nur Best Practices für Aktionäre, Verwaltungsrat, Geschäftsleitung, die Revision und die Offenlegung der Zahlen für börsenkotierte Unternehmen festgelegt.

IT-Governance im Unternehmen

Wenn Governance vor allem Transparenz bedeutet, so sind die betrieblichen Informationssysteme das zentrale Instrument zur Umsetzung. Ob es nun um die Offenlegung oder Kontrolle von Risiken, den Nachweis für die gesetzeskonforme Geschäftsführung oder die Einhaltung anderer Regularien geht – die IT kann die entsprechenden Daten rechtzeitig und in der richtigen Qualität bereitstellen. Darüber hinaus wird IT-Governance heute in vielen Unternehmen mit dem Ziel formuliert, den Wertbeitrag der IT an den Unternehmenserfolg und die Informationssicherheit kontrollierbar zu gestalten. Grössere Unternehmen formulieren Richtlinien und etablieren IT-Governance Boards sowie KPIs (Key Performance Indicators) zur Steuerung, Messung, Kontrolle und Überwachung der IT-Prozesse. IT-Governance-Initiativen werden oft von der Unternehmensleitung im Rahmen der Einführung einer allgemeinen Corporate Governance gestartet. «Dabei geht es um eine klare Definition der Stellung der IT im Unternehmen genauso wie um die Entwicklung von IT-Strategie, Rollen, Verantwortlichkeiten, Kontrollmechanismen und Berichtswesen», wie es der Verband SwissICT auf seiner Website formuliert.

Stand der IT-Governance in Unternehmen heute

Im Rahmen einer Corporate Governance hat die IT-Governance das Ziel, die Anforderungen an die IT sowie die strategische Bedeutung der IT zu erfassen, um die optimale Unterstützung der Unternehmensziele sicherzustellen und Strategien für die zukünftige Erweiterung des Geschäftsbetriebs zu schaffen. Das IT Governance Institute (ITGI) hat dieses Jahr einen Bericht veröffentlicht, der aufzeigt, wie es um die IT-Governance zurzeit steht. Auf den ersten Blick fällt auf, dass bereits 38% der 250 befragten Unternehmen aus 22 Ländern unternehmensweite IT-Governance-Strukturen aufweisen. Die Hälfte aller Unternehmen hält den Wertbeitrag der IT am Unternehmenserfolg für sehr wichtig, jedoch vor allem in den Bereichen Effektivität und Effizienz, während die Innovationskraft weniger wahrgenommen wird (siehe Abbildung 1). Zwei Drittel der Unternehmen sind zufrieden mit den Investitionen in die IT, während ein Drittel mit der Performance nicht zufrieden ist. IT-

Governance ist also den Kinderschuhen entwachsen und hat sich in vielen Unternehmen bereits etabliert oder soll in nächster Zeit etabliert werden.

Die zentralen Fragestellungen

Die Umsetzung von IT-Governance basiert in den meisten Unternehmen auf der Umsetzung eines Regelkreises, wie sie die klassischen Qualitätssicherungsmodelle vorsehen (Siehe Abbildung 2). Viele Unternehmen nutzen die Vorgaben des COBIT (Control Objectives for Information and Related Technology) Framework und dessen Erweiterungen wie beispielsweise das Val IT (Value IT Governance), um IT-Governance-Strukturen aufzubauen. IT-Governance soll auf eine Reihe von zentralen Fragestellungen antworten respektive die entsprechende Transparenz in diesen Bereichen erlauben. Die wichtigsten Fragestellungen sind:

1. Werden Kosten und Nutzen so verwaltet, dass aus den getätigten IT-Investitionen auch ein messbarer Gewinn erzielt wird?
2. Werden die Risiken der Geschäftstätigkeit der digitalen Welt entsprechend den möglichen Auswirkungen auf das Unternehmen gemanagt?
3. Schafft der Einsatz von IT freie Kapazitäten, die für neue Geschäftsmodelle oder veränderte Rahmenbedingungen eingesetzt werden können?
3. Wird die Kontinuität der Unternehmensleistung auch im Notfall sichergestellt?
4. Sind die Informationen aus der IT zu jedem Zeitpunkt vollständig und verlässlich?
5. Sind der Aufbau und die Gestaltung des zum Unternehmenserfolg notwendigen Wissens sichergestellt?
6. Werden unternehmens- oder image-schädigende Fehler der IT vermieden?

Die Relevanz für das E-Government

Während die Corporate-Governance-Regelwerke für Unternehmen vor allem auf das Verhalten der Führung (Geschäftsleitung und Verwaltungsrat) gegenüber der Öffentlichkeit und insbesondere dem Gesetzgeber und den Aktionären ausgelegt sind, sind Public-Corporate-Governance-Regeln etwas anders gelagert. Öffentliche Verwaltungen sind per se sehr viel transparenter als Unternehmen, da sie im Auf-

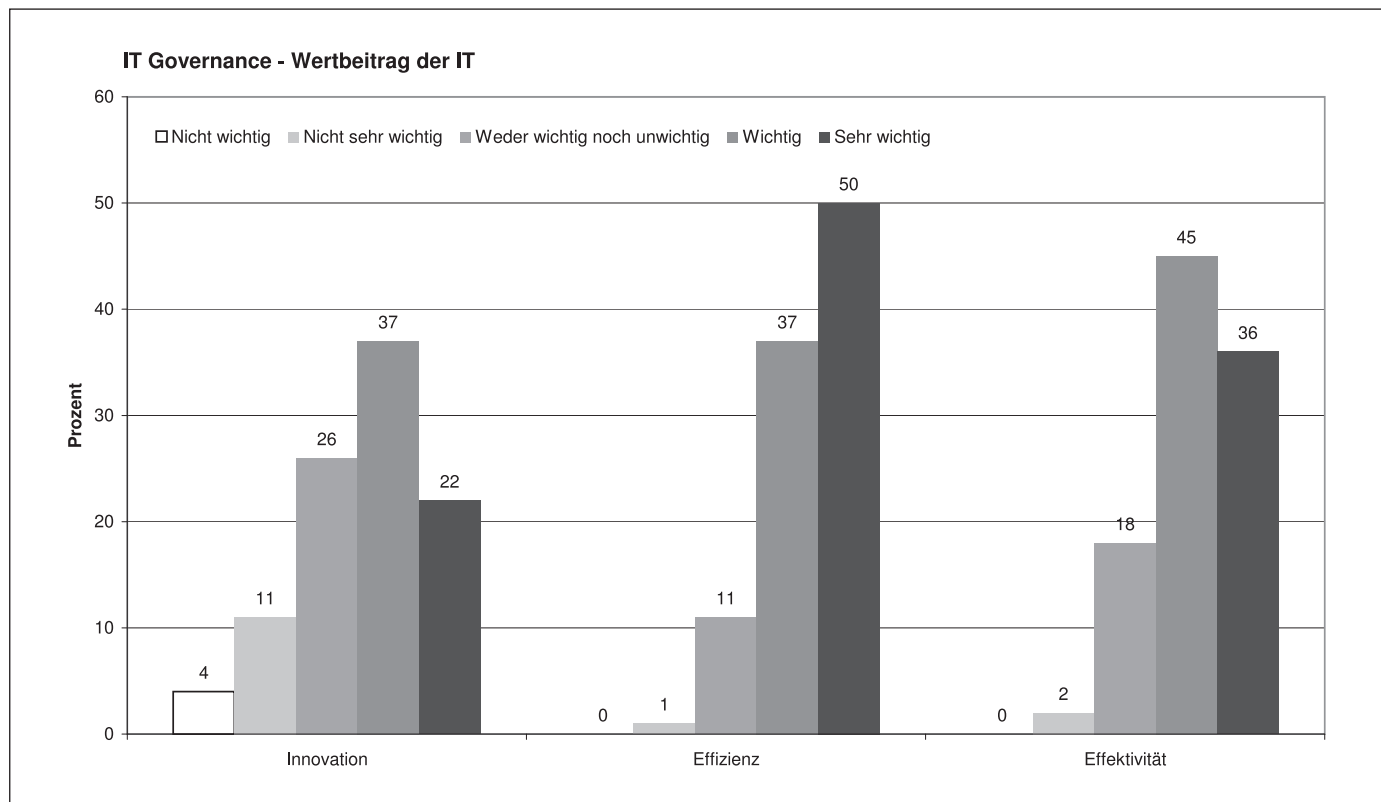
trag der Bürger eines Landes handeln und entsprechend detailliert berichten müssen. Die Festlegung der Arbeitsteilung zwischen Geschäftsleitung und Verwaltungsrat entfällt, weil die Teilung in Exekutive Legislative und Judikative längst festgeschrieben worden ist und sich etabliert hat. So ist es nicht weiter verwunderlich, dass sich Public-Corporate-Governance-Richtlinien wie beispielsweise diejenigen des Kantons Aargau auf den Teilbereich der Führung und Kontrolle der Beteiligungen des Kantons konzentrieren. In diesen Richtlinien werden Ziele wie Sicherstellung der Versorgungssicherheit und der Grundversorgung, Minimierung der Risikoexposition des Kantons, wirtschaftliche Unternehmensführung, sparsamer Umgang mit öffentlichen Mitteln und angemessene Gewinnausschüttung an den Kanton formuliert. Während sich die Corporate Governances für Unternehmen von denjenigen der öffentlichen Hand unterscheiden, sieht im Bereich IT-Governance die Sachlage etwas anders aus. Sollen beispielsweise die vom Bundesrat in der E-Government-Strategie Schweiz definierten sieben zentralen Grundsätze des E-Government (Orientierung an Leistungen und Geschäftsprozessen, Fokussierung und Priorisierung, Transparenz und Verbindlichkeit, Innovation dank Föderalismus, Einsparungen durch Mehrfachnutzung und offene Standards, Zu-

gang für alle und Unterstützung der Entscheidungsträger) eingehalten werden respektive deren Einhaltung gesteuert und gemessen werden können, so wäre eine gute IT-Governance für Behörden sehr hilfreich. Direkt notwendig ist IT-Governance für das Ziel Transparenz und Verbindlichkeit. Die Regelung der Verantwortlichkeiten und Entscheidungsprozesse sowie die Etablierung transparent geführter und regelmässig aktualisierter Planungsinstrumente sind die zentrale Grundlage jeder IT-Governance-Umsetzung. Für alle anderen Ziele sind IT-Governance-Richtlinien und IT-Governance-Gremien sowie KPIs zur Steuerung, Messung, Kontrolle und Überwachung der IT-Prozesse indirekt hilfreiche Instrumente. Es ist aus diesem Grund nicht überraschend, dass sich COBIT auch in der Verwaltung durchzusetzen scheint, auch wenn die Fragestellungen, auf die die IT-Governance in einem Unternehmen antworten soll, in einer öffentlichen Verwaltung etwas anders gelagert sind.

Abweichungen

Die Unterschiede in der Auslegung der IT-Governance für ein Unternehmen und denjenigen für eine öffentliche Verwaltung haben ihre Ursache in den Abweichungen bei den zentralen Fragestellungen. So sollte IT-Governance für ein Unternehmen die Kosten und den Nutzen so verwalten,

dass aus den getätigten IT-Investitionen auch ein messbarer Gewinn erzielt wird. Angesichts der Tatsache, dass gemäss einer britischen Studie ca. 90% aller Unternehmen den ROI (Return on Investment) einer IT-Investition intuitiv erheben oder grob schätzen und kaum jemand nachträglich die einmal vorgelegte ROI- oder NPV(Net Present Value)-Rechnung prüft, besteht für Unternehmen auf diesem Gebiet grosser Handlungsbedarf. Die Messung der Kosten ist noch relativ einfach. Den Nutzen in Zahlen, also den konkreten Gewinnbeitrag eines IT-Systems, zu messen, ist hingegen sehr schwierig und wird heute auch in der Praxis von kaum einem Unternehmen wirklich gemacht. Dies hat auch einen Grund: Es fehlen grundlegende Bewertungskriterien und Regeln zur korrekten Rechnungslegung. Trotzdem ist und bleibt es von zentraler Bedeutung, dass die IT-Governance eines Unternehmens Kosten, Nutzen und Gewinnbeitrag im Griff hat. Für eine öffentliche Verwaltung sieht die Sache anders aus: Sie hat nicht zum Ziel, Gewinn zu erwirtschaften, sie soll lediglich kosteneffizient arbeiten. Das entsprechende IT-Governance-Regelwerk und die Kontrollmechanismen aufzusetzen, erscheint also für eine Verwaltung wenig sinnvoll. Eine weitere Abweichung ist im Bereich Management der Risiken der Geschäftstätigkeit in der digitalen Welt. Die Geschäftstätigkeit einer öffent-



Grafik 1: Der Wertbeitrag der IT zum Unternehmenserfolg
 Eines der zentralen Ziele der IT-Governance ist die Sicherstellung des Wertbeitrages der IT an den Unternehmenserfolg. Im Bericht «An Executive View of IT Governance» des ITGI (IT Governance Institute) wird dargestellt, dass Unternehmen heute die IT vor allem als Mittel zur Steigerung der Effizienz und der Effektivität eines Unternehmens und weniger als Innovationsquelle wahrnehmen. Der richtige Einsatz von IT-Governance kann mithelfen, diese Wahrnehmung zu verbessern.

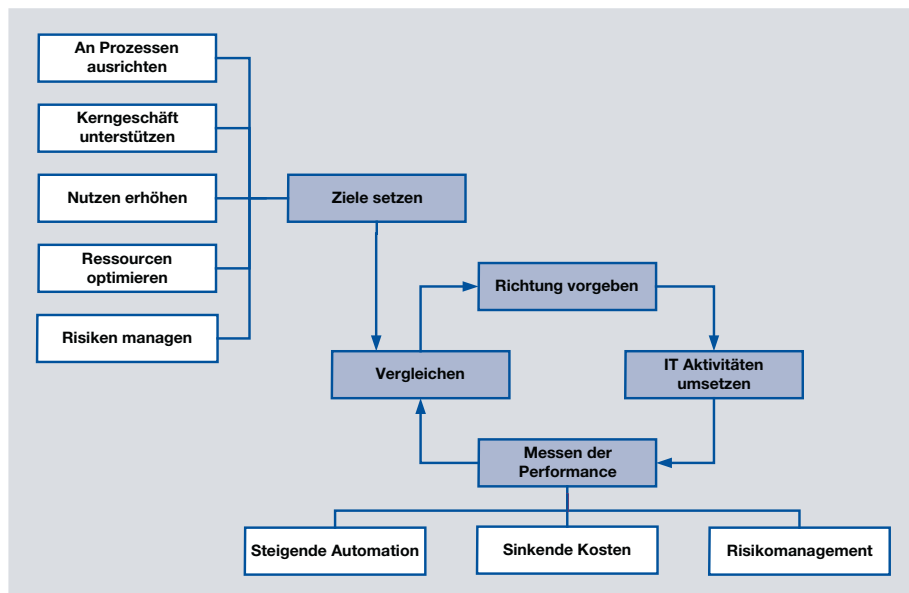


Abbildung 2: IT-Governance Framework

Die Umsetzung einer IT-Governance folgt dem Regelkreis »Ziele setzen«, »Vergleichen«, »Richtung vorgeben«, »IT-Aktivitäten umsetzen«, »Messen der Performance«. Die Ausrichtung und Messung der IT-Governance an den Faktoren »Nutzensteigerung«, »Kostensenkung« und »Risikomanagement« erfolgt durch entsprechende Ziele und Aktivitäten.

hörden absolut kritisch – noch in den Anfängen. Da sind in den nächsten Jahren die entsprechenden Programme zu erwarten, respektive deren Umsetzung ist dringend notwendig. Erstaunlicherweise ist gerade in diesem Bereich das vielfach als Grundlage für die Umsetzung von IT-Governance verwendete COBIT Framework sehr schwach.

Konsequenzen

IT-Governance als Führungskonzept für den E-Government-Bereich folgt zwar ähnlichen Prinzipien, wie sie für Unternehmen gelten, es existieren jedoch wichtige Unterschiede. Zum einen ist die IT-Governance eines Unternehmens in jedem Fall der Corporate Governance eines Unternehmens untergeordnet. Dies ist in öffentlichen Verwaltungen nicht der Fall, da das wichtigste Ziel der Corporate Governance – die Transparenz – per se bereits zum Leistungsauftrag jeder Verwaltung gehört. Zum anderen hat eine öffentliche Verwaltung andere Ziele und eine andere Geschäftstätigkeit mit weniger schnell ändernden Rhythmen als ein Unternehmen. Dies hat Konsequenzen für die Ausgestaltung des IT-Governance-Regelwerks und auf dessen Umsetzung. Es sollte mehr auf die Bereiche Steuerung und Kontrolle der Gewährleistung der Kontinuität der Leistungen, der Vollständigkeit der Informationen, des Wissensmanagements und der Fehlervermeidung ausgerichtet sein. Die Mechanismen zur Steuerung und Kontrolle des Gewinnbeitrags durch die IT oder auch der Schaffung von freien Kapazitäten durch IT sollten weniger ausgeprägt sein als in einem Unternehmen.

lichen Verwaltung verändert sich viel langsamer als die eines Unternehmens. Aus diesem Grunde werden auch die Kontrolle und das Management der entsprechenden Risiken sehr viel weniger aufwendig, respektive die bestehenden IT-Security-Richtlinien und Gremien decken diesen Bereich der IT-Governance bereits genügend ab. Schliesslich weicht auch die Art und Weise ab, wie eine öffentliche Verwaltung neuen Geschäftsmodellen oder veränderten Rahmenbedingungen ausgesetzt ist. Sie soll mit verlässlichen und möglichst gleichbleibenden Geschäftsmodellen den Bürgerinnen und Bürgern eines Landes stabile Rahmenbedingungen garantieren. Die Schaffung von freien Kapazitäten für neue Geschäftsmodelle oder veränderte Rahmenbedingungen durch IT ist für eine öffentliche Verwaltung weit weniger kritisch als für ein Unternehmen.

Übereinstimmungen

Die Fragestellungen bezüglich der Kontinuität der Leistungen, der Vollständigkeit der Informationen der IT, der Sicherstellung des notwendigen Wissens und der Vermeidung von imageschädigenden Fehlern durch die IT sind jedoch für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen gleich gelagert. Für diese Herausforderungen existieren bereits gute Lösungen, die im Rahmen einer IT-Governance umgesetzt werden können, wie beispielsweise das Business Continuity & Disaster Recovery Management. Es bietet eine Vielzahl von gut etablierten Instrumenten, die bei der Verwaltung und der Kontrolle der Kontinuität der IT-Leistungen und bei der Vermeidung von imageschädigenden Fehlern

zum Einsatz kommen können. Mit ISO 17799/27002 existiert ein entsprechender Standard, und es gibt eine Vielzahl von Best-Practice-Ansätzen. Wichtigste Fragestellung für die öffentliche Verwaltung wie auch für viele Unternehmen ist, wie garantiert werden kann, dass die Informationen aus der IT zu jedem Zeitpunkt vollständig und verlässlich sind. Vollständige und verlässliche Daten sind die zentrale Basis, um die Ziele der E-Government-Strategie Schweiz umsetzen zu können. Dies bedeutet, dass IT-Governance für Behörden vor allem Information Governance ist. Eine gute Umsetzung der Information Governance besteht aus vier Teilen: einem Rollenmodell, einem Verzeichnis der zentralen Informationsobjekte, dem Information Quality Management und dem Information Lifecycle Management. Das Rollenmodell definiert Personen und Gremien, die die Umsetzung der Information Governance in einer Organisation garantieren. Das Verzeichnis der zentralen Informationsobjekte definiert unternehmensweit – oder eben behördenweit – die zentralen Entitäten, deren verantwortliche Personen, Wertigkeit, Qualitätsattribute, Regeln für den Lebenszyklus und Prozesszugehörigkeit. Das Information Quality Management beschreibt die Art und Weise, wie, wann und mit welchen Schwellenwerten Datenqualität gemessen wird, während Information Lifecycle Management, basierend auf einem Phasenmodell, die Verwaltung aller Informationsobjekte über ihren gesamten Lebenszyklus vom Kreieren bis hin zum überwachten Vernichten erlaubt. Die Umsetzung der Information Governance ist – obwohl für Be-