

## Kapitel 2

# Theoretischer Bezugsrahmen

Bei den Implementierungsprojekten in Bezug auf IT-Service-Management-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung handelt es sich um ein bisher in der Forschung eher vernachlässigtes Feld. Entsprechend wenig verlässliche Quellen sind verfügbar. So wurde in diesem Jahr vom IT Service Management Forum e.V. ein praxisorientiertes Werk zur Einführung von Service Level Management (Bayer et al., 2010) herausgegeben. Dieses basiert auf früheren Publikationen zum IT-Service-Management in der öffentlichen Verwaltung, die jeweils Kurzbeschreibungen von Fallbeispielen enthalten und eher den Charakter von Erfahrungsberichten haben (ITSMF, 2007, 2010). In der deutschsprachigen Forschungsliteratur finden sich hingegen nur punktuelle Arbeiten, die meist gekoppelt sind an die allgemeine Diskussion um E-Government und sich daher nicht spezifisch auf das Forschungsfeld IT-Service-Management beziehen. So haben Hochstein et al. (2004) in ihrer Studie zur Einführung des Service Desk in der Stadtverwaltung Köln auf die Verbesserungen hinsichtlich der Call-Bearbeitung in Störungsfällen hingewiesen (Hochstein, Zarnekow, & Märzhäuser, 2004). Bei Breiter, Fischer, and Stolpmann (2006) findet sich eine spezifische Analyse der Situation bei öffentlichen Schulträgern (Breiter et al., 2006).

Im englischsprachigen Ausland lassen sich ebenfalls erste Fallstudien-orientierte Forschungsansätze zur Implementierung von IT-Service-Management finden. Cater-Steel (2009) hat sich dem Thema aus der australischen Perspektive gewidmet. Dabei fokussierte sie in erster Linie die Anwendung von Zertifizierungsverfahren im Umfeld der ISO 20000 mit einem knappen Exkurs zu öffentlichen Verwaltungen (Cater-Steel, 2009). Janssen und Joha (2006) reflektieren die unterschiedlichen Motivation zur Schaffung von „Shared Service Center (SSC)“ in der öffentlichen Verwaltung als Auslagerungsstrategie von IT-Dienstleistungen am Beispiel der Niederlande (Janssen & Joha, 2006).

Insofern stellt das Forschungsprojekt in Zusammenarbeit mit dem niedersächsischen Justizministerium und dessen IT-Dienstleister eine Herausforderung im doppelten Sinne dar: Zum einen ist ein theoretischer Bezugsrahmen zu entwickeln, der eine empirische Untersuchung überhaupt erst ermöglicht, und zum anderen sind die Fälle so auszuwählen, dass sie vergleichbar sind, um verallgemeinerbare Schlüsse ziehen zu können.

## 2.1 IT Infrastructure Library

Ende der 80er Jahre hat die „Central Computer and Telecommunications Agency“ der britischen Regierung (CCTA; heute: Office of Government Commerce, OGC) erstmals Empfehlungen für das IT-Service-Management in Form der IT Infrastructure Library (ITIL) veröffentlicht. ITIL ist ein Gesamtkonzept für Service und Support, das sich insbesondere für große Anwendungsorganisationen eignet. ITIL wurde und wird kontinuierlich weiterentwickelt und dient heute als ein anerkanntes prozessorientiertes Vorgehensmodell für das Management von IT-Dienstleistungen mit dem besonderen Fokus auf die Kundenerwartungen. Mit ITIL verbunden sind umfangreiche Trainings- und Zertifizierungsangebote.

Ende 2007 wurde die aktuelle Version 3 veröffentlicht. In den Fallstudien wird sich zumeist noch an der Version 2 orientiert. Die operativen Kernprozesse in ITIL V3 sind jedoch zu großen Teilen gleich geblieben bzw. weisen nur geringe Abweichungen gegenüber denen in der Version 2 auf, so dass die Unterschiede für den Untersuchungsgegenstand nicht wesentlich sind. Im Rahmen dieses Buches wird auf eine umfassende Darstellung des Rahmenwerks verzichtet, da es hierzu neben den Originalpublikationen des OGC mittlerweile zahlreiche Sekundärwerke gibt. ITIL besteht in der Version 3 aus fünf Hauptbereichen, die jeweils eine Sammlung von Beispielen guter Praxis enthalten und in enger Beziehung zueinander stehen:

- **Service Strategy:** Beschreibung von Aktivitäten zur strategischen Ausrichtung der IT auf das Kerngeschäft im Sinne des IT-Business-Alignment (Serviceportfolio-, Demand- und Financial-Management) (OGC, 2007d)
- **Service Design:** Modelle zur Gestaltung von IT-Dienstleistungen und Sourcing-Optionen, die Prozesse beschreiben das Vorgehen zur Entwicklung neuer Services (insgesamt sieben Prozesse, u.a. Service-Level- und Service-Catalogue-Management) (OGC, 2007b)
- **Service Transition:** dieser Teil beschreibt Prozessaktivitäten für den Übergang von neuen oder veränderten Services in den Bereich der produktiven Businessumgebung und zeigt, wie die Anforderungen der „Service Strategy“ (eingebettet in „Service Design“) unter Berücksichtigung der Risiken in „Service Operation“ umgesetzt werden (sieben Prozesse, u.a. Change-, Release-and-Deployment- und Service-Asset-and-Configuration-Management) (OGC, 2007e)
- **Service Operation:** in diesem Bereich wird die operative Umsetzung im Tagesgeschäft beschrieben. Bei vielen ITIL-Implementationen wurde häufig mit diesen operativen Prozessen begonnen, da hier die Anwender mit der IT-Organisation in Kontakt kommen und deren Leistungsfähigkeit spüren. Hier werden die Bereiche „Strategy“, „Design“, „Transition“ und „Improvement“ im täglichen Geschäft gelebt (fünf Prozesse, u.a. Incident- und Problem-Management, und 4 Funktionen, u.a. Service Desk als zentraler Kontaktpunkt zwischen IT-Organisation und Anwender) (OGC, 2007c)
- **Continual Service Improvement:** Beschreibung von Verfahren für den kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP), wodurch die Servicefokussierung mit der

konsequenten Ausrichtung auf eine stete Qualitätsverbesserung zum Ausdruck kommt (OGC, 2007a).

ITIL ist prozessorientiert und skalierbar. Dadurch ist ITIL auf die Gesamtorganisation ebenso anwendbar wie auf einzelne Abteilungen oder organisationsübergreifende Dienstleistungen. ITIL betrachtet fünf unterschiedliche Akteure und definiert ihre Rollen und Verantwortlichkeiten in Bezug auf jeden Prozess (nach Victor & Günther, 2004, S. 21). Diese spielen in den betrachteten Fallstudien eine wichtige Rolle:

- Kunde (Customer): Empfänger eines IT-Services (einer Leistung), der dafür bezahlt. Dies ist im Allgemeinen nicht die Endanwenderin bzw. der Endanwender.
- Anbieter (Provider): zuständig für die Erbringung eines IT-Services.
- Lieferanten: Liefert oder unterstützt Teilkomponenten von IT-Services.
- IT-Endanwender/innen (User): Person(en), die den IT-Service im Rahmen der täglichen Arbeit nutzen.
- Manager: Person(en), die Prozesse überwachen, koordinieren, bewerten und kontrollieren und Entscheidungen darüber treffen.
- Process-Owner: Person(en), die dafür zuständig sind, dass der von ihnen verantwortete Prozess bestmöglich ausgeführt wird, indem der Prozessablauf sowie die Mechanismen zum Prozess-Controlling gestaltet und laufend verbessert werden.

## 2.2 Operationalisiertes Modell

Im Grundsatz handelt es sich bei der Einführung von IT-Service-Management um einen tiefgreifenden Organisationsentwicklungsprozess, der traditionelle Verfahrensweisen und organisationskulturelle Gegebenheiten in Frage stellt. Der Ausgangspunkt für einen solchen Veränderungsprozess kann im Sinne der neo-institutionalistischen Organisationstheorie auf unterschiedliche Arten erfolgen. DiMaggio und Powell (1983, 1991) haben die These der „institutionellen Isomorphie“ entwickelt. Aufgrund von Marktbedingungen und anderen externen Einflüssen vollziehen sich Prozesse der strukturellen Annäherung von Organisationen über drei Mechanismen: Zwang, normativer Druck und Mimese (DiMaggio & Powell, 1983; Powell & DiMaggio, 1991). Auch die öffentlichen IT-Dienstleister finden sich aufgrund der staatlichen Vorgaben, der gesellschaftlichen Erwartungen und der zum Teil „verheißungsvollen“ Prognosen der Fachkollegen wechselseitig mehr und mehr unter Beobachtungsdruck. Normativer Druck kann dadurch entstehen, dass durch Stellungnahmen von Interessenvereinigungen oder Professionsvertretern sowie empirischen Forschungsergebnissen (z. B. zum Erfolg von ITIL) auf die Entwicklung eingewirkt wird. Der Begriff der Mimese wurde aus der Biologie entlehnt und beschreibt einen Angleichungsmechanismus aufgrund der wechselseitigen Beobachtung von Organisationen. In der Regel findet eine Mimese, d. h. das Kopieren anderenorts eingesetzter Problemlösungsmuster, bei hoher Unsicherheit

statt. Bei March und Olsen (1986) wurde dies als Organisationshandeln unter mehrdeutigen Rahmenbedingungen („Ambiguity“) beschrieben (March, Olsen, & Christensen, 1986). Insbesondere der Prozess der Mimese findet sich im bisher noch unzureichend analysierten Feld des IT-Service-Managements in den öffentlichen Verwaltungen wieder bzw. bereits bestehende Strukturentwicklungen werden hierdurch erst sichtbar. Um diesen Wandel zu rekonstruieren, wurde für die Strukturierung der Fallstudien ein Mehrebenenmodell entwickelt, das die Kernaspekte der Implementierung von IT-bezogenen Veränderungsprozessen operationalisiert (siehe Abbildung 2.1)

Im Kern des Modells steht die Implementierung der IT-Service-Prozesse, die auch der zentrale Gegenstand der Untersuchung war. Aus der Forschung zur Wechselwirkung zwischen IT-Entwicklung und Organisationsstrukturen (z. B. Orlikowski & Barley, 2001) ist bekannt, dass die Implementierung von verschiedenen Faktoren abhängt. Die Perspektiven der IT-Dienstleistungen aufgrund der zunehmenden Industrialisierung der IT wurde von Carr (2003) sehr provokativ unter dem Titel „IT Doesn’t matter“ formuliert (Carr, 2003, 2004). Darin empfiehlt der Autor den IT-Managern, dass sie (1) weniger in IT investieren; (2) den neuen Entwicklungen eher abwartend gegenüberstehen und (3) eher auf die Schwachstellen denn auf die Verheißungen der IT-Innovationen reagieren sollten. In der Folge der umfangreichen Diskussionen über die Thesen von Carr wurden verschiedene Ansätze für IT-Dienstleistungen als Produktionsmanagement in der deutschsprachigen Literatur eingeführt (vgl. Zarnekow, 2007).

Somit stellen offensichtlich die **Vorerfahrungen** der Organisation bei Veränderungsprozessen eine wichtige Voraussetzung für den Umgang mit Innovationen dar. Je länger bereits mit Organisationsveränderungen jeglicher Art (vom

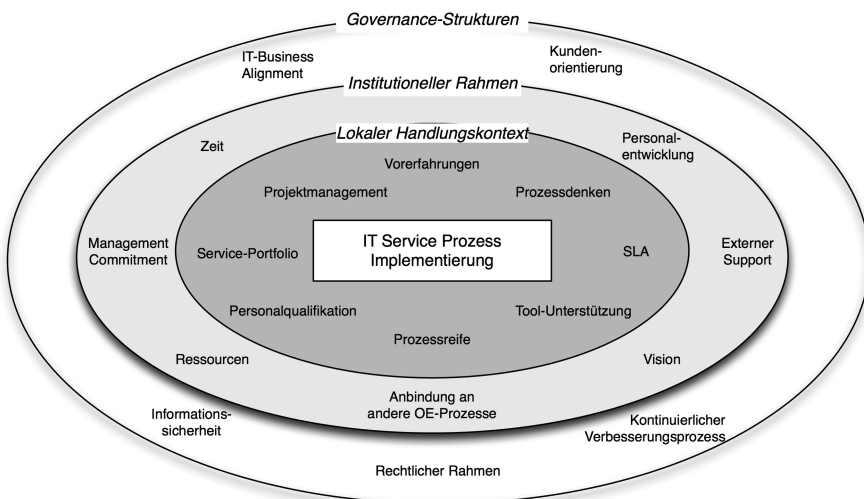


Abb. 2.1 Theoretischer Bezugsrahmen

Qualitätsmanagement bis zum Audit zur Informationssicherheit) gearbeitet wurde, insbesondere bei einer Prozessorientierung, desto größer war die Bereitschaft, sich einer Neuorganisation des IT-Managements zu stellen. Dies betrifft das **Prozessdenken** bzw. die Prozessorientierung, also die Bereitschaft und das Interesse, ggf. die Vorerfahrung, in Prozessen zu denken und damit eine Ablösung von der traditionellen Aufgabenorientierung zu erzielen (Böhmman & Krcmar, 2004). Das Denken in Prozessen erfordert eine Neuorientierung der IT, weg von aufgabenbezogenen voneinander isolierten Bereichen, die bislang vor allem hierarchisch definiert sind. Durch eine aufgabenbezogene Spezialisierung mag es zwar gelingen, punktuelle Vorteile durch hochqualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erzielen. Diese Organisationsform gewährleistet jedoch nur teilweise die Lieferung von Ergebnissen, die am Ende von den Kunden gefordert werden, da sie für ihre Arbeitsprozesse notwendig sind und so zu ihrer Zufriedenheit beitragen. Mit einer Verstärkung des **Prozessdenkens** innerhalb einer IT-Organisation kann die Leistungserstellung aus der Perspektive von funktionsübergreifenden Zusammenhängen und Abhängigkeiten gesehen werden, d. h. es steht die Frage im Vordergrund, was und wie die einzelnen Funktionsbereiche zum Gesamtergebnis beitragen können. Die Prozessorientierung gewährleistet somit, dass die Erwartungen der Kunden und die ihnen zugesicherten Dienstleistungen zuverlässig erbracht werden.

Daher spielt neben der organisationalen Vorerfahrung auch die **Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** eine wichtige Rolle, die bspw. im Rahmen von Zertifikaten nachgewiesen werden kann. Auf der lokalen Handlungsebene lässt sich anhand der Planung, Durchführung und Kontrolle des Einführungsprozesses die Verankerung in die Organisationskultur ableiten. Die Erkenntnis, dass eine Prozesseinführung ein komplexer Organisationsentwicklungsprozess ist, der mit entsprechenden professionellen Instrumenten des **Projektmanagements** durchgeführt werden muss, lässt sich als kritischer Erfolgsfaktor bestimmen (z. B. Besner & Hobbs, 2006). Ausgangspunkt für den Einstieg in das IT-Service-Management ist oftmals eine bevorstehende Entscheidung für ein technisches **Tool zur Unterstützung** (insbesondere Ticketsystem für den Service Desk). Dies ist ohne Frage zu kurz gegriffen, lässt sich aber auch nicht losgelöst von einer Organisationsveränderung betrachten. Die Relevanz der umzusetzenden Serviceprozesse leitet sich bestenfalls aus einem existierenden **Serviceportfolio** ab. Erst unter Verwendung eines abgestimmten Katalogs an Basisprozessen lassen sich dann entsprechende Vereinbarungen (**Service Level Agreements, SLA**) treffen, die langfristig zu einem „nachhaltigen IT-Servicemanagement“ (vgl. Zarnekow & Ere, 2008) führen können. In den betrachteten IT-Organisationen finden sich unterschiedliche Niveaus der Prozessimplementierung wieder. Diese können auf Basis interner oder externer Bewertungsverfahren in Form von so genannten **Prozessreifegraden** gemessen werden.

Auf der zweiten Betrachtungsebene wird der institutionelle Rahmen für den lokalen Handlungskontext gebildet. Veränderungsprozesse sind untrennbar mit **Personalentwicklungsmaßnahmen** verbunden, oftmals sind sie sogar der Kerngegenstand des Prozesses. Ein besonderes Merkmal lernender Organisationen (z. B. Senge, 1996) ist die **Anbindung an Organisationsentwicklungsprozesse**.

Institutionen, die auch andere Prozessoptimierungen bzw. Qualitätsmanagementmaßnahmen durchführen, können einfacher IT-Service-Prozesse einführen – dies entspricht der individuellen Vorerfahrung im lokalen Handlungskontext. Wie für alle Innovationen sind die Bereitstellung von **Zeit, Ressourcen** und Unterstützungsleistungen (v.a. **externer Support**) zentrale Erfolgsfaktoren. Auch die Einführung von IT-Service-Prozessen muss sich einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterziehen (vgl. Bender, 2004). Komplexe Organisationsveränderungen lassen sich nicht aus dem Alltagsbetrieb heraus gestalten. Für die Einwerbung der entsprechenden Freiräume ist eine Unterstützung und Selbstverpflichtung des Top-Level-Management bzw. im Fall der Verwaltungseinrichtungen der Amtsleitung erforderlich (**Management Commitment**) (z.B. Krcmar, 2009; Schein, 2004), die mit einer kommunizierbaren und kommunizierten **Vision** in das Projekt eintritt.

Die dritte Ebene rekurriert auf die Governance-Strukturen. Hierzu existieren im Bereich der IT-Governance aus dem Unternehmensbereich zahlreiche Publikationen (z. B. M. Meyer, Zarnekow, & Kolbe, 2003; Rüter, Schröder, & Göldner, 2006; Sambamurthy & Zmud, 1999; Van Grembergen, 2003). Die zentrale Bedeutung von IT-Governance bezieht sich auf die ganzheitliche Betrachtung von Prozessorientierung, Dienstleistungs- bzw. Serviceorientierung sowie Risikomanagement (vgl. N. D. Meyer, 2004; Peterson, 2004). Dazu zählen insbesondere Aspekte der **Rechtsbefolgung** (Compliance) gemäß nationaler und internationaler Rechtssysteme. Als Rahmenwerk hat in den letzten Jahren CobiT (Control Objectives for Information and Related Technology, vgl. Goltsche, 2006; van Bon, 2005) an Bedeutung gewonnen, das als Bindeglied zwischen IT-spezifischen Modellen (insbesondere ITIL) eine Verknüpfung zur Steuerung auf der Unternehmensebene herstellt (**IT Business Alignment**, vgl. Henderson & Venkatraman, 1999; Krcmar, 2009; Melville, Kraemer, & Gurbaxani, 2004). Für die öffentliche Verwaltung gewinnt das Thema erst langsam an Bedeutung. So wurde das Thema von Schwabe und Majer (2006) im Kontext einer IT-Strategie behandelt (Schwabe & Majer, 2006). Schwertsik u.a. (2010) haben in ihrer Fallstudie die Entscheidungsstruktur in öffentlichen Verwaltungen auf Basis der Typologie von Weill und Ross (2004) untersucht (Schwertsik, Wolf, & Krcmar, 2010). Bei Schwabe (2008) findet sich auch eine Untersuchung der spezifischen Bedingungen an Hochschulen in verschiedenen europäischen Ländern (Schwabe, 2008), die für die vorliegende Untersuchung für die Fallstudie aus dem Hochschulbereich erkenntnisleitend ist. Aus unserer Perspektive spielen bei den Governance-Strukturen die relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen wie die spezifischen Regelungen im Vergaberecht (z.B. nach EVB-IT), Personalrecht und Datenschutzrecht im öffentlichen Bereich eine entscheidende Rolle. Diese sind im Zuge der Strategien zur **Informationssicherheit** (für Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit, siehe z.B. BSI, 2005 oder Krcmar, 2009) miteinander in Einklang zu bringen. Die Bedeutung eines **kontinuierlichen Verbesserungsprozesses** wird im Rahmen etablierter Qualitätsmanagementsysteme nach ISO 9000 und auch im ITIL-Rahmenwerk hervorgehoben. Zur Qualitätsverbesserung werden häufig interne und externe Audits durchgeführt, ggf. in Form von Benchmarks zum Vergleich des Stands mit anderen

IT-Dienstleistern. Die Dienstleistungsorientierung hängt eng mit der **Kundenorientierung** zusammen. Sie führt zu einer systematischen Kommunikation mit Kunden und ermöglicht die Ableitung und Spezifikation von IT-Dienstleistungen. Zur eigentlichen Erbringung der Dienstleistung durch den IT-Dienstleister und deren Wahrnehmung durch die Kunden kommt der Dienstleistungsqualität eine zentrale Rolle zu. Sie wird von der Wahrnehmung der Kundenerwartungen durch den Anbieter auf der einen Seite sowie von deren Umsetzung in Form einer Leistungsspezifikation (Servicekatalog) und die zum Kunden gerichtete Kommunikation beeinflusst. Dabei ist es von großer Bedeutung, das Selbstverständnis der Kunden in den Verbesserungsprozess zu integrieren. Die Zufriedenheit der Kunden mit der Dienstleistung ist häufig das Produkt unterschiedlicher Sichtweisen. Die Zuverlässigkeit der IT-Infrastruktur oder deren Performanz spielt dabei nur eine Rolle unter vielen. So kann die Kundensicht auch stärker auf die Transparenz, die Kosten oder die zuverlässige Termineinhaltung ausgerichtet sein – und diese Sichtweise muss nicht notwendigerweise identisch sein mit der Wahrnehmung des Anbieters, da die Dienstleistungsqualität mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen wird.

Insgesamt haben wir es mit einem komplexen Zusammenspiel vieler Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen zu tun. Die Fallstudien sollen dazu dienen, anhand guter Beispiele Vorgehensweisen zu identifizieren, die für eine nachhaltige erfolgreiche Einführung von IT-Service-Prozessen in öffentlichen Verwaltungen als besonders Erfolg versprechend erscheinen.

Implementierung von IT Service-Management  
Erfolgsfaktoren aus nationalen und internationalen  
Fallstudien

Breiter, A.; Fischer, A.

2011, XIII, 173 S. 45 Abb., Hardcover

ISBN: 978-3-642-18476-5