



Werner Leodolter

*Dipl.-Ing. Dr. techn.*

*Absolvent der Technischen Universität Graz/Elektrotechnik und hat im Bereich Wirtschaftsingenieurwesen Maschinenbau 1991 promoviert;*

*nach acht Jahren in der Beratungsbranche für EDV-Einsatz in der Fertigungslogistik war er sieben Jahre lang in einem Großunternehmen der Stahlindustrie zunächst als Großprojektverantwortlicher und dann als EDV-Leiter tätig; seit ca. sieben Jahren ist er in der Steiermärkischen Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. zuständig für Informationsmanagement, EDV und Telekommunikation in allen steirischen Landeskrankenhäusern*

## Informationsmanagement im öffentlichen Sektor – am Beispiel Gesundheitswesen

### Einleitung

„EDV ist ein typischer Dienstleistungsbereich und kann bei öffentlichen Unternehmen oder im öffentlichen Sektor genauso outgesourct werden, wie im Industrie- und Dienstleistungsbereich üblich.“ Diese oft gehörte Hypothese ist grundsätzlich richtig und scheint zunächst absolut nachvollziehbar zu sein. Nach der Erfahrung des Autors, sowohl auf Anbieterseite im privatwirtschaftlichen Bereich als auch auf Anwenderseite im privatwirtschaftlichen Bereich und auf Anwenderseite im öffentlichen Sektor, scheint aber doch eine differenziertere Betrachtung notwendig. **Am Beispiel des Gesundheitswesens** – mit seinen besonders sensiblen Daten

– sind im Folgenden einige Gedanken dazu dargelegt, welche Unterschiede in der Realität bestehen und wie unter Bedachtnahme auf die gegebenen Randbedingungen im öffentlichen Sektor die besten Ansätze des privatwirtschaftlichen Bereichs mit dem Ziel einer größtmöglichen Effektivität und Effizienz genutzt werden können.

Lassen Sie uns Effektivität mit „die richtigen Dinge tun“ definieren und uns später dann der Frage der Effizienz zuwenden („Wie können wir die Dinge richtig tun?“), um daraus in der Folge Hinweise für möglichst gute Organisationsformen für EDV im öffentlichen Sektor zu finden.

### „Die richtigen Dinge tun“ – Effektivität

Dazu ist zunächst die Frage nach den Geschäftsprozessen zu stellen: Was ist die Aufgabe des Unternehmens, wie ist das Leitbild definiert und welche Geschäftsprozesse sind zu unterstützen?

Am Beispiel von öffentlichen Krankenanstalten ist dies die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrages inkl. der Akutversorgung. Im Gegensatz zu privaten Krankenanstalten und Sanatorien, die in den meisten Fällen keinen Akutversorgungsauftrag haben, sind hier spezielle Randbedingungen gegeben. Die zu unterstützenden **Kernprozesse** sind daher die ambulante und stationäre Patientenversorgung inklusive der gesetzlich notwendigen Dokumentation des medizinisch-pflegerischen Geschehens. **Unter-**

# ch Bildung von Einheiten entweder a ter oder als

stützende Prozesse, die ganz wesentlich von den in diesen Kernprozessen gewonnenen Daten abhängen, sind die Prozesse der Abrechnung der medizinisch-pflegerischen Leistungen. Die **übrigen unterstützenden Prozesse**, wie Beschaffungs- und Entsorgungslogistik, Buchhaltung, Kostenrechnung, Personalwirtschaft, EDV etc., etwas abgesetzt zu sehen, wobei grundsätzlich natürlich der theoretische Ansatz, dass unterstützende Prozesse potentiell outsourcebar sind, auch für den öffentlichen Sektor gilt. **Unterstützende medizinische Prozesse**, wie medizinisch-chemisches Labor, histologisch-zytologisches Labor, bildgebende Diagnostik etc. sind ebenfalls theoretisch auslagerbar.

Betrachtet man nun die EDV-Versorgung im Speziellen, so sind bei diesen potentiell outsourcebaren Unterstützungsprozessen folgende Randbedingungen zu beachten:

1. Es bestehen **höchste Anforderungen hinsichtlich Datenschutz**, da die Gesundheitsdaten von Patienten zu den sensibelsten Daten überhaupt gehören. Die gesetzlichen Randbedingungen im Datenschutzgesetz und des gerade in der Gesetzeswerdung befindlichen Gesundheitstelematikgesetzes unterstreichen diese Randbedingungen. In anderen Bereichen des öffentlichen Sektors gibt es ähnliche Randbedingungen, wenn man an die Schutzwürdigkeit von Daten im Bereich der Exekutive, der Justiz und der Finanz denkt.
2. **Höchste Verfügbarkeitsanforderungen**  
Wenn durch Störungen der EDV-Versorgung die patientennahen Prozesse gestört sind und Ausfallszenarien nicht rasch umgesetzt werden können, kann bei einem hohen Maß an EDV-Abhängigkeit Gefahr für den Patienten und damit verbunden auch ein hohes finanzielles Risiko für das jeweilige Unternehmen gegeben sein.
3. **öffentliche Prüftätigkeit**  
Eine wesentliche in diesem Zusam-

menhang zu erwähnende Randbedingung ist die Tatsache, dass der öffentliche Sektor – auch die öffentlichen Krankenanstalten – den Prüforganen der Bundes- bzw. Landesrechnungshöfe unterliegen und Prüfungen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Datensicherheit, Datenschutz etc. auch ohne Rechtstatbestände oder vermutete Verfehlungen (also ohne Kläger) überprüft und kontrolliert werden können.

Die Fragestellung „Die richtigen Dinge tun“ sollte diese Aspekte berücksichtigen. Tatsache ist, dass besonders sensible Daten aus dem öffentlichen Sektor, z. B. Finanz, innere Sicherheit und öffentliche Krankenanstalten, sowie Krankenkassen und Pensionsversicherungen noch nicht in privater Hand sind, sehr wohl aber privatwirtschaftliche Organisationsmodelle zunehmend Platz greifen.

### „Die Dinge richtig tun“ – Effizienz

Eine wesentliche Überlegung für die Frage, welche Prozesse und Aufgaben wie organisiert werden sollen, ist die Frage der Effizienz – „Die Dinge richtig tun“. Dabei stellt sich natürlich immer die Frage der **Messbarkeit**, z. B. des Mitteleinsatzes, bezogen auf Kenngrößen, wie Kostenvolumina, etc. differenziert nach Sparten. Aber auch die Frage des Ergebnisses des Mitteleinsatzes in Form von EDV-Durchdringung, Qualität der Prozessunterstützung etc. stellt sich laufend.

Spätestens beim Versuch, diese Dinge messbar zu machen, erkennt man die Grenzen eines Benchmarkings auf Basis von Zahlenvergleichen, insbesondere im öffentlichen Sektor. Während in einzelnen Industriezweigen, sei es Finanzindustrie, Fertigungsindustrie etc., leichter Benchmarking auf Ebene von Zahlen möglich ist, ist dies im öffentlichen Sektor schwieriger. Andererseits bietet die Tatsache, dass die Bereiche des öffentlichen Sektors nicht miteinander konkurrieren wie in der Privatwirtschaft,

eine Möglichkeit, sich offener untereinander zu vergleichen – ohne die Gefahr, Marktanteile zu verlieren oder Geschäftsgeheimnisse preiszugeben. So wird es auch zwischen zahlreichen Krankenanstalenträgern in Österreich praktiziert, wo Kennzahlenvergleiche zwischen Krankenhausträgern angestellt werden.

Der öffentliche Sektor ist ähnlich wie die Finanz- und zum Teil Versicherungswirtschaft aus der Vergangenheit durch ein **hohes Maß an Eigenentwicklungen** geprägt. Der **Siegeszug der Standardsoftware** hat im öffentlichen Sektor in den Kernbereichen **später eingesetzt** als z. B. in der Fertigungsindustrie. Dementsprechend sind die zur Wartung der Altsysteme bzw. die zur seinerzeitigen Entwicklung der Individualsysteme notwendigen Personalressourcen noch sehr oft im Unternehmen vorhanden. Das immer wieder feststellbare **Beharrungsvermögen** dieser Strukturen mit gutem **Changemanagement zu überwinden** und die mittlerweile auch im öffentlichen Sektor weitgehende Möglichkeit, Standardsoftware einzusetzen, zu nutzen, ist eine besondere Herausforderung im öffentlichen Sektor und beeinflusst ganz wesentlich die Effizienz der EDV-Unterstützung in diesen Bereichen.

Die Prozessorientierung und deren Abbildung in den EDV-Systemen trägt wesentlich zur Hebung der Effizienz der unterstützten Abläufe bei. Die Initiativen und Projekte im Bereich E-Government bieten ja viel versprechende Nutzenpotentiale insbesondere hinsichtlich Dauer der Geschäftsprozesse.

Die **„usability“** insbesondere bei Berufsgruppen, die nur einen geringen Teil ihrer Arbeitszeit mit den EDV-Systemen arbeiten, wie z. B. Ärzte und Schwestern, aber auch der Nutzer von E-Government, ist eine von Standardsoftware **häufig noch nicht befriedigend gelöste Aufgabenstellung**. Der Anspruch gerade dieser Berufsgruppen an ein hohes Maß an „Intuitivität“ bei der Bedienung der Systeme besteht völlig zu Recht.

	Potenzial zur IT-Governance		Effektivität		Effizienz	
A Integrale Organisation	+	-	+	-	+	-
B Interne Leistungsverrechnung	+	-	+	-	+	-
C Internes Outsourcing durch Bildung von ergebnisverantwortlichen Einheiten entweder als interner Betrieb, Profitcenter oder als Tochtergesellschaft	+	-	+	-	+	-
C Externes Outsourcing an nicht verbundene Unternehmen	+	-	+	-	+	-

Abb. 1: Typologie der Organisationsformen der EDV-Unterstützung im öffentlichen Sektor

### Organisationsformen der EDV-Unterstützung im öffentlichen Sektor

Es sind mehrere Möglichkeiten/Modelle der Organisation gegeben, wie sie in Abbildung 1 dargestellt sind. „IT-Governance“ umschreibt dabei die Fähigkeit, strategisch längerfristig und nachhaltig den Grad der Effizienz der EDV-Unterstützung der Geschäftsprozesse zu steuern und so die Nutzenpotenziale für die Organisationseinheit zu beeinflussen.

#### A) Integrale Organisation

Diese klassische Organisation, wonach EDV integraler Teil der Verwaltung (als Bereich oder Abteilung) ist, ist noch weit verbreitet. Den nutzenden Organisationseinheiten sind die Kosten meist nicht transparent genug und sehr hohe Anforderungen an die EDV werden in der Regel ohne Bedachtnahme auf Kosten gestellt. Die IT-Governance ist theoretisch hoch, jedoch in der Praxis aufgrund des mangelnden Kostenbewusstseins begrenzt.

#### B) Interne Leistungsverrechnung

Wenn die EDV intern als Dienstleistung verrechnet wird und in die Ergebnisrechnung des nutzenden Bereiches für die Verantwortlichen transparent einfließt, ist dies ein erster Schritt, sich in den Anforderungen auf die „richtigen Dinge“ zu konzentrieren und für die Leistungserbringer ist die (bedingte) Vergleichbarkeit mit externen Anbietern Motivation, die Dinge effizient zu erledigen. Die IT-Governance ist außerordentlich hoch.

#### C) Internes Outsourcing durch Bildung von ergebnisverantwortlichen Einheiten entweder als interner Betrieb, als Profitcenter oder als Tochtergesellschaft

Die Bildung von ergebnisverantwortlichen Dienstleistungseinheiten, z. B. in Form eines Betriebes, eines Profitcenters oder eventuell Tochtergesellschaften, erleichtert den Vergleich zu Marktpreisen für vergleichbare Dienstleistungen in anderen – nicht verbundenen – Unternehmen. Damit ist bereits ein gutes Maß an Messbarkeit der erbrachten Leistungen und ihrer Effizienz möglich.

Die IT-Governance und damit die strategische Verantwortung für das Informationsmanagement, die in den Modellen A und B durch die enge Bindung an den Bedarfsträger von diesem leicht wahrgenommen werden kann, ist in dieser Organisationsform auf 2 Arten sicherbar:

- Zukauf der strategischen Kompetenz von der ergebnisverantwortlichen Einheit. Dabei besteht die Gefahr, dass die Ergebnisverantwortung die strategischen Aufgaben überlagert.
- IT-Governance durch einen strategischen Stab, der aber Gefahr läuft, mangels praktischer Kompetenz und Verantwortung die Fähigkeit zur „IT-Governance“ mittelfristig zu verlieren.

Beispiele für diese Organisationsform sind das Bundesrechenzentrum oder ein Gemeinschaftsunternehmen der KAGes mit Siemens zur radiologischen Bildarchivierung. Dieses Beispiel zeigt, dass dann Leistungen des öffentlichen Sektors auch erfolgreich in privaten Berei-

chen – in diesem Fall niedergelassenen Radiologen – angeboten werden können. D) Externes Outsourcing an nicht verbundene Unternehmen

Hier ist darauf zu achten, das Know how zu sichern und über Service Level Agreements eine gute Steuerung zu sichern. Ein vollständiges externes Outsourcing im öffentlichen Sektor ist kaum vorstellbar. Die Abhängigkeit wird mittelfristig auch höhere Kosten verursachen.

#### Resümee/Zusammenfassung

Aus der Sicht der Anforderungen des Gesundheitswesens (als Beispiel des öffentlichen Sektors):

- höchste Anforderungen an den Datenschutz,
- höchste Verfügbarkeit,
- gute Kenntnis der Geschäftsprozesse,
- öffentliche Prüftätigkeit

ist nach Maßgabe der Kriterien

- Effektivität,
- Effizienz,
- ausreichende IT-Governance

idealerweise eine Mischung der Organisationsmodelle B und C zu empfehlen. Bei Sicherstellung eines ausreichenden auf Praxiserfahrung begründeten Eigenanteils gemäß Organisationsmodell B oder C können selektiv Teile auch im Organisationsmodell D (externes Outsourcing) abgewickelt werden, ohne die IT-Governance wesentlich einzuschränken.