



Mitteilung

über die Querschnittsprüfung

Projektmanagement und -controlling
in der mittelbaren Bundesverwaltung

Gz.: VII 5 - 2005 - 0602

Bonn, den 14. September 2006

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Gegenstand und Umfang der Prüfung	6
2	Projektdefinition und Projektregeln	7
3	Projektorganisation	10
3.1	Aufbauorganisation	10
3.2	Gremienorganisation	12
3.3	Projektantragsverfahren (Projektinitiierung)	14
4	Projektphasen	17
4.1	Projektauftrag	17
4.2	Projektziele	19
4.3	Projektplanung	21
4.4	Projektsteuerung	23
4.5	Projektabschluss	26
5	Schlussbetrachtung	27

0 **Zusammenfassung**

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich die Methoden und Techniken zur Projektarbeit in der mittelbaren Bundesverwaltung geprüft. Hierzu hat er örtliche Erhebungen bei sechs Behörden durchgeführt.

Der Bundesrechnungshof wendet sich mit dieser Prüfungsmitteilung an Behörden, die bislang ihre Projektarbeit noch nicht mit einem wirkungsvollen Projektmanagement und -controlling begleiten oder beabsichtigen, ein solches einzurichten. Darüber hinaus können die Anregungen auch dazu dienen, bereits eingeführte Verfahren zu überprüfen und – falls erforderlich – zu optimieren (Tz. 1).

- 0.1 Die Behörden hatten vielfach weder definiert, welche Aufgaben sie in Projektstruktur wahrnehmen wollten, noch verfügten sie über verbindliche Vorgaben zur Durchführung von Projekten. Eine verbindliche Projektdefinition fehlte im Allgemeinen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Kriterien festzulegen, mit deren Hilfe befristete Aufgaben als Projekt identifiziert und festgelegt werden können. Weiterhin sollten die Behörden Projektregeln einführen, um ein geeignetes Projektmanagement und -controlling sicherzustellen (Tz. 2).
- 0.2 Soweit Projektaufgaben neben der Hauptaufgabe wahrgenommen wurden (Matrix-Projektorganisation), wurde der Umfang, in dem die Teammitglieder für das Projekt freigestellt werden sollten, häufig weder mit den zuständigen Vorgesetzten abgestimmt noch schriftlich fixiert. Hierdurch entstanden in der Regel Interessenkonflikte. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den Umfang, in dem die Projektteammitglieder von ihren Linienaufgaben freigestellt werden sollen, mit allen Betroffenen abzustimmen und schriftlich festzulegen (Tz. 3.1).
- 0.3 Reine Projektorganisationen wurden aufrechterhalten, obwohl sich die Aufgaben bereits verstetigt hatten. Es sollte deshalb zu vorgegebenen Meilensteinen überprüft werden, ob die Projektorganisation weiterhin gerechtfertigt ist. Daueraufgaben sind grundsätzlich in die Linienorganisation zu überführen (Tz. 3.1).
- 0.4 Einige Projekte, die von außen angestoßen worden waren, wurden in den Behörden nicht im gebotenen Umfang akzeptiert. Ursächlich hierfür war u. a., dass die internen Auftraggeber (z. B. Amtsleitungen) sich nicht mit den Inhalten und Zielen der Projekte in erkennbarer Weise identifizierten. Der Verlauf und der Erfolg dieser Projekte waren gefährdet. Auch fehlten bei größeren Projekten geeignete

Organisationsstrukturen, um notwendige Entscheidungen zeitnah treffen zu können. Ein „Projektpate“ auf Leitungsebene kann in diesen Fällen die Akzeptanz für das Projekt fördern und die Dringlichkeit und Wertigkeit eines Projektes verdeutlichen. Bei größeren Projekten sollte ein Lenkungsausschuss eingerichtet werden (Tz. 3.2).

- 0.5 Die Behörden führten oft kein geregeltes Projektantragsverfahren durch. Übersichten über anstehende und laufende Projekte fehlten häufig; Projekte wurden oft auch nicht priorisiert. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, ein standardisiertes Vorgehen von der Antragstellung bis zur Entscheidung einzuführen (Tz. 3.3).
- 0.6 Oft wurde die Projektleitung nur mündlich beauftragt. Ihre Aufgaben und die Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber waren häufig nicht geklärt. Notwendige Kenntnisse und Informationen auf den Gebieten des Projektmanagements und -controllings standen den Projektverantwortlichen teilweise nur eingeschränkt zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, nur ausreichend geschulte Mitarbeiter(innen) mit der Projektleitung zu beauftragen. In der schriftlichen Beauftragung sollten Aufgaben, Rechte und Pflichten konkret aufgeführt werden (Tz. 4.1).
- 0.7 Im Rahmen des Projektauftrages wurden im Wesentlichen nur grobe Ergebnisziele vorgegeben. Zeit- und Kostenziele wurden weitgehend nicht aufgeführt. Die Behörden sollten bereits beim Projektauftrag die Projektziele hinreichend konkretisieren und messbar ausgestalten. Nur so kann überprüft werden, inwieweit die erwarteten Ergebnisse auch tatsächlich erzielt, das Projekt zügig durchlaufen und der kalkulierte Kostenrahmen eingehalten werden (Tz. 4.2).
- 0.8 Die konkrete Projektplanung als Grundlage für ein erforderliches begleitendes Projektcontrolling war häufig unzureichend. Zu Beginn eines Projektes sollten ein aussagefähiger Projektstrukturplan sowie ein detaillierter Zeit- und Kostenplan erstellt werden (Tz. 4.3).
- 0.9 Bei der Projektsteuerung wurde nur selten ein Soll-/Ist-Vergleich durchgeführt. Ein hierzu notwendiges Berichtswesen war vielfach nicht standardisiert. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, in geeigneten Fällen ein standardisiertes Berichtswesen einzuführen und für Soll-/Ist-Vergleiche zu nutzen. Auf diese Weise können den Entscheidungsträgern notwendige Informationen über den Projektverlauf, die

Einhaltung von Terminzielen und Kostenrahmen sowie den Entscheidungs- bzw. Handlungsbedarf zur Verfügung gestellt werden (Tz. 4.4).

- 0.10 Bis auf wenige Ausnahmen wurden keine Abschlussberichte gefertigt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, am Ende eines Projektes eine Projektevaluation und eine Nachkalkulation durchzuführen und die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammenzufassen (Tz. 4.5).

1 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Projekte sind zeitlich befristete Aufgaben, mit definiertem Anfang und Ende, die sich in der Regel durch ihre Einmaligkeit, Neuartigkeit, Komplexität und/oder fachübergreifende Problemstellungen auszeichnen.¹ Derartige Aufgaben können in spezifischen Organisationsformen sowie unter Einsatz bestimmter Management- und Controllinginstrumente effektiver und effizienter durchgeführt werden. Projekte in der öffentlichen Verwaltung und die mit ihnen verbundenen Frage- und Problemstellungen unterscheiden sich in der Regel nicht von denen in der Privatwirtschaft. Daher können in der Betriebswirtschaftslehre und betrieblichen Praxis entwickelte Definitionen und Verfahren auch in der Bundesverwaltung Anwendung finden.

Der Bundesrechnungshof hat sich in der Vergangenheit bereits mit der Projektarbeit in der unmittelbaren Bundesverwaltung beschäftigt und über die Ergebnisse seiner Prüfungen im Rahmen der Bemerkungen 1999 berichtet.² Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und für sich und seinen nachgeordneten Bereich einen Praxisleitfaden zum Projektmanagement als verbindlichen Standard für Projektarbeit herausgegeben. Weitere Beispiele für Vorgaben zur Projektarbeit sind der IT-Projekt-Navigator der Bundesfinanzverwaltung und der Planungsleitfaden zur Umsetzung der Dienstleistungen im Rahmen der Initiative BundOnline 2005.

Im Rahmen dieser Prüfung haben wir den Einsatz von Management- und Controllinginstrumenten bei der Durchführung von Projekten in der mittelbaren Bundesverwaltung querschnittlich untersucht. Dabei standen die Methoden und Techniken der Projektarbeit im Vordergrund. Auf eine materielle Prüfung der Projekte haben wir verzichtet.

Wir haben insgesamt sechs Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung in die Prüfung einbezogen. Ausschlaggebend für die Auswahl der Erhebungsstellen waren deren Größe (z. B. Personal und Finanzvolumen) sowie die Fachaufsicht verschiedener Ministerien. Zwei der sechs Erhebungsstellen sind dem Forschungsbereich zuzuordnen.

¹ Vgl. DIN 69901.

² Bemerkungen 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 14/1697 Nr. 12).

Wir wenden uns mit diesen querschnittlichen Prüfungserkenntnissen an die Behörden, die bislang ihre Projektarbeit noch nicht mit einem wirkungsvollen Projektmanagement und -controlling begleiten oder beabsichtigen, ein solches einzurichten. Darüber hinaus können die Anregungen auch dazu dienen, bereits eingeführte Verfahren zu überprüfen und – falls erforderlich – zu optimieren.

Das BMI hat zu dieser Querschnittsprüfungsmitteilung Stellung genommen und u. a. mitgeteilt, dass es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auch im Hinblick auf die künftigen Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung des Bundes unterstützt.

2 Projektdefinition und Projektregeln

2.1 Die von uns geprüften Stellen führten eine Vielzahl von Projekten durch. Projekte wurden u. a. aufgesetzt für

- die Einführung neuer bzw. die Umgestaltung von Fachaufgaben, jeweils mit Unterstützung der IT,
- die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente wie z. B. der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und
- organisatorische Untersuchungen.

Häufig war die zeitliche Begrenzung einer Aufgabe ausschlaggebend, diese als Projekt zu bearbeiten. Teilweise bezeichneten die Einrichtungen Aufgaben als Projekte, bei denen sie lediglich Projektbeteiligte waren. Die Projektleitung lag bei anderen Stellen. Bei einer Stelle wurden zeitlich begrenzte Aufgaben in so genannten Arbeitsgruppen erledigt, die Projektmanagementmethoden und -controlling nicht einsetzten.

Die meisten Projekte wurden intern durchgeführt, meist über verschiedene Referate und/oder Abteilungen hinweg (z. B. Fachreferat / IT-Referat, Organisationsreferat / eine oder mehrere Fachabteilung/en), in Einzelfällen auch innerhalb der Linienorganisation. Einige Vorhaben waren Teilprojekte von Großprojekten, die in der Verantwortung anderer Organisationen durchgeführt wurden. Bei einigen Projekten waren Externe beteiligt.³

³ Externe waren zum Teil für Fachaufgaben, aber auch für Projektmanagementaufgaben eingebunden.

Obwohl Projektarbeit bei den Verwaltungen inzwischen verstärkt zum Einsatz kommt und die Bedeutung von Projektarbeit von den geprüften Stellen als hoch, teilweise als sehr hoch eingestuft wurde, konnten wir bis auf eine Ausnahme keine verbindlichen Vorgaben für die Projektarbeit vorfinden. Der im Internet veröffentlichte Praxisleitfaden des BMI (Moderner Staat – Moderne Verwaltung) „Projektmanagement im Bundesministerium des Innern und seinem Geschäftsbereich“ war bis auf wenige Ausnahmen den Projektleitungen nicht bekannt. In einzelnen Projekten wurde das V-Modell, das für Projektarbeit im IT-Bereich entwickelt worden war, in einer auf die Verhältnisse des jeweiligen Hauses angepassten Version eingesetzt.

Die Verwaltungen stuften die meisten ihrer Projekte als Mittel- oder Großprojekte ein, hatten hierfür allerdings keinen festgelegten Maßstab. Eine Abhängigkeit ihrer Einstufung von Projektklasse und Umfang der im Rahmen des Projektes zu berücksichtigenden Aktivitäten konnten wir nicht feststellen.

- 2.2 Projekte liegen außerhalb der täglichen Routinearbeit einer Verwaltung und verlangen daher andere Organisationsformen. Wegen ihres oft interdisziplinären Charakters können sie eine vorübergehende Veränderung der Linienorganisation und damit verbunden auch einen Neuzuschnitt von Aufgabenbereichen in der Verwaltung erfordern. Trotz der Einmaligkeit der jeweiligen Bedingungen weisen Projekte in der Regel strukturelle Gemeinsamkeiten auf, die sich in vergleichbaren Organisationsstrukturen, Verfahren und Instrumenten widerspiegeln.

Verbindliche Projektregeln sind deshalb Voraussetzung für eine einheitliche strukturierte Vorgehensweise bei der Projektarbeit. Neben dem oben genannten Praxisleitfaden des BMI können u. a. weitere Informationen unter www.wmsbundonline.de abgerufen werden. Das für den IT-Bereich entwickelte V-Modell kann in Teilen auch für andere Projekte als Modell dienen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass diese Materialien den Projektverantwortlichen bekannt sind.

Der Umfang und die Bedeutung von Projekten sollten den wirtschaftlich vertretbaren Aufwand und die organisatorisch angemessene Form für die Projektabwicklung bestimmen. Hierfür ist es angezeigt, Projekte in Klassen einzuteilen und daran anknüpfend Mindestaktivitäten (z. B. hinsichtlich Planung und Steuerung, Berichtswesen) zu definieren. Als Kriterien für die Klassifizierung können der

Gesamtaufwand (Personal- und Sachkosten sowie Kosten für externe Unterstützung), der Personalaufwand und die Projektdauer herangezogen werden. Ein Beispiel, wie Projekte klassifiziert werden können, zeigt die nachfolgende Tabelle.⁴

	Projektklasse 1	Projektklasse 2	Projektklasse 3
Aufwand in €	>300 000	25 000 bis 300 000	10 000 bis 25 000
Personalaufwand (PT = Personentage)	>300 PT	60 bis 300 PT	20 bis 60 PT
Projektdauer	> 12 Monate	3 bis 12 Monate	1 bis 3 Monate

Für die Zuordnung zu einer Projektklasse müssen nicht alle drei Kriterien erfüllt sein. Bei Zweifeln über die Zuordnung sind die Kriterien der jeweils höheren Projektklasse maßgebend.

Über diese drei Projektmerkmale hinaus können weitere Kriterien wie zum Beispiel die Reichweite innerhalb der Organisation, die Komplexität des Projektes, die Projektrisiken und der Innovationsgrad des Projektes (Neuartigkeit) herangezogen werden.

- 2.3 *Wir empfehlen, Kriterien festzulegen, mit deren Hilfe befristete Aufgaben als Projekt identifiziert und festgelegt werden können. Hierbei kann auch auf die Projektdefinition DIN 69901 zurückgegriffen werden. Zudem sollten in Abhängigkeit von den Gegebenheiten der Behörden, einheitliche Projektregeln vorgegeben werden. Bestandteil der Projektregeln sollte auch eine Klassifizierung von Projekten sein. Für die jeweilige Projektklasse sollten Mindeststandards zur Projektarbeit (Management- und Controllingaufwand) verbindlich festgelegt werden.*

Folgende formale Bedingungen sollten als Mindeststandard eingehalten werden:

- *Projektantrag an die Abteilungsleitung,*
- *Wirtschaftlichkeitsbetrachtung,*
- *schriftlicher Projektauftrag,*
- *Projektcontrolling einschließlich regelmäßig fortzuschreibender Zeit- und Maßnahmenplanung und Festlegung von Meilensteinen,*

⁴

Vgl. IT-Navigator der Bundesfinanzverwaltung (s. www.wmsbundonline.de).

- *regelmäßige Dokumentation des Projektfortschritts,*
- *Vorlage eines Projektabschlussberichts an Steuerungsgremium / Lenkungsausschuss mit Erfahrungsbericht / Projektevaluation und*
- *soweit behördenintern die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind, eine projektbezogene KLR.*

3 Projektorganisation

Wir haben verschiedene Projektorganisationsformen und -rollen bei den geprüften Stellen vorgefunden. Diese waren abhängig von der Projektgröße und der Bedeutung der Projektarbeit bei der geprüften Stelle.

3.1 Aufbauorganisation

Gängige Modelle für Projektarbeit sind in der Praxis die reine Projektorganisation, die Matrix-Projektorganisation und die Stab-Linienprojektorganisation (Einfluss-Projektorganisation). Die drei Modelle unterscheiden sich in der Art der Weisungskompetenz und zeitlichen Verfügbarkeit der Projektmitglieder.

- 3.1.1 Die geprüften Stellen organisierten die Projektarbeit meistens nach der Matrix-Projektorganisation. Sowohl die Projektleitung als auch die -mitglieder waren in diesen Fällen neben der Projektarbeit noch mit Linienaufgaben betraut. Hierbei war jedoch meist nicht oder unklar geregelt, inwieweit diese von ihren originären Aufgaben freigestellt sind. Die Beschäftigten arbeiteten in der Linienorganisation weiter wie bisher. Die Projektaufgaben waren von ihnen zusätzlich wahrzunehmen. Dies wurde von den Projektteams teilweise als Belastung empfunden. Nur bei einer Stelle war durchweg zwischen den Linienvorgesetzten und der Projektleitung abgestimmt und schriftlich fixiert, in welchem Umfang die Projektmitglieder von ihren Linienaufgaben freigestellt sind.

Vereinzelt waren die Beschäftigten für die Projektarbeit vollständig freigestellt. Diese als reine Projektorganisation geführten Projekte waren als eigene Organisationseinheiten ausgewiesen. Hierbei handelte es sich zum Teil um vollständig drittmittelfinanzierte Projekte. Bei reinen Projektorganisationen war zu beobachten, dass

- das Projektende mehrfach nach hinten verschoben wurde oder

- sich die Aufgaben bereits weitestgehend verstetigt hatten, obwohl eine Entscheidung über die dauerhafte Wahrnehmung dieser Aufgaben nicht getroffen worden war.

3.1.2 Jede der vorgefundenen Organisationsformen für Projektarbeit hat Vor- und Nachteile. Bei als Matrixorganisationen aufgesetzten Projekten sollte die zeitliche Einbindung der Projektgruppenmitglieder und der Projektleitung eindeutig geregelt werden, denn bei dieser Organisationsform sind die Projektmitarbeiter(innen) sowohl an die Projektleitung als auch an ihre Linienvorgesetzten angebunden. Dies kann bei terminabhängigen Aufgaben zu Konflikten führen. Ein nicht klar definierter Freistellungsumfang der Mitarbeiter(innen) und eine fehlende Abstimmung zwischen dem jeweiligen Vorgesetzten in der Linienorganisation und der Projektleitung verstärken diesen Effekt. Im Ergebnis können sowohl der Projektverlauf als auch die Durchführung von Linienaufgaben gefährdet werden.

Ein Vorteil der Matrixorganisation für Projektarbeit ist, dass die Projektmitarbeiter(innen), die zugleich auch Linienaufgaben weiterführen, auf die Informationen ihres originären Aufgabenbereiches zugreifen können.

Die reine Projektorganisation ist im Vergleich zur Matrix-Projektorganisation und Stab-Linienorganisation weniger konflikträftig, weil hier die Projektleitung die alleinige Weisungsbefugnis gegenüber den Projektbeschäftigten hat. Von Nachteil ist allerdings, dass den Organisationseinheiten, aus denen die Projektmitglieder stammen, für die Dauer des Projektes Personal entzogen wird. Sofern das Projektende nicht klar definiert ist bzw. sich hinauszögert, besteht zumindest die Gefahr, dass für die Organisationseinheiten, denen durch die Projektarbeit Beschäftigte entzogen worden sind, neue Personalkapazitäten beantragt und auch bewilligt werden. Dies kann zu einer „schleichenden“ Personalmehrung führen, ohne dass der neue Stellenbedarf personalwirtschaftlich nachgewiesen ist.⁵ Bei in Projektarbeit tätigen Beschäftigten kann die Unsicherheit über ihre spätere Verwendung zudem zu Motivationsverlust führen. Dieses Risiko besteht auch dann, wenn durch eine lang andauernde Projektverwendung Informationen zur vorhergehenden Tätigkeit verloren gehen und ein Entfremdungsprozess stattfindet.

⁵

Gem. Nr. 4.6 VV-BHO zu § 17 BHO dürfen Planstellen und Stellen nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die sachgerechte Begründung der im Haushaltsplan genehmigten Planstellen ist bei gegebenem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen.

3.1.3 *Wir empfehlen, die Organisationsform eines Projektes abhängig von der Größe und Bedeutung der befristeten Aufgabe auszuwählen. Je nach gewählter Projektorganisation sind bestimmte Mindestanforderungen einzuhalten:*

- *Bei Matrix-Projektorganisationen ist der Umfang, in dem die Teammitglieder von ihren Linienaufgaben freigestellt werden sollen, mit den zuständigen Vorgesetzten abzustimmen und schriftlich festzuhalten. Nur so können klare Strukturen geschaffen und für alle Beteiligten transparent gemacht werden.*
- *Bei reinen Projektorganisationen ist einer Verstetigung der Projektaufgaben rechtzeitig entgegenzuwirken oder falls sich dies nicht abwenden lässt, sind die Aufgaben in eine dauerhafte Organisationsform zu überführen (bestehende oder neue Organisationseinheit). Für ein Projekt freigestellte Beschäftigte sollten mit Informationen über ihre bisherigen Aufgaben weiterhin versorgt werden.*

3.2 Gremienorganisation

Innerhalb der vorgenannten Organisationsformen werden Projekte in der Regel durch eine hierarchische, mehrstufige Gremienorganisation bestehend aus Auftraggeber, Projektleitung, Projektteam und Lenkungsausschuss getragen.⁶

3.2.1 Bei der überwiegenden Zahl der von uns geprüften Projekte waren diese Rollen / Funktionen grundsätzlich vorhanden bzw. eingerichtet. Auch waren die Aufgaben meist klar umrissen. Zusätzlich haben wir zu einzelnen Projekten Folgendes festgestellt:

- Projekte, die von außen angestoßen wurden (z. B. Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung), wurden nicht immer von den internen Auftraggebern (z. B. Amtsleitung) in ausreichendem Maße mitgetragen. Sie identifizierten sich nicht mit den Inhalten und Zielen des Projektes.
- Die Aufgaben und Befugnisse der Projektleitung waren nicht eindeutig benannt. Die Projektleitung wurde nicht schriftlich beauftragt.

⁶ Der Projektleiter trägt die Gesamtverantwortung für ein Projekt, insbesondere in dem er die Projektarbeit koordiniert, organisiert und kommuniziert. Das Projektteam ist für die operative Abwicklung der Projektarbeit zuständig. Der Lenkungsausschuss überwacht als Kontroll- und Entscheidungsgremium die Projektdurchführung. Der Auftraggeber ist in der Regel Mitglied des Lenkungsausschusses.

- Bei größeren Projekten waren keine separaten Lenkungsausschüsse eingerichtet, sondern die Aufgaben wurden von vorhandenen Leitungsrunden (z. B. Abteilungsleiterrunde) oder ähnlichen Gremien wahrgenommen.

3.2.2 Bei der Durchführung von Projekten hat sich in der Praxis weitgehend die o. g. Gremienstruktur etabliert. Unsere Feststellungen zeigen jedoch, dass hier noch Verbesserungsbedarf besteht. Die mangelnde Identifikation des Auftraggebers kann ein Projekt z. B. von Beginn an angreifbar machen. Zudem führt dies dazu, dass die Projektleitung weitgehend auf sich alleine gestellt ist. Unklare Befugnisse der Projektleitung erweisen sich insbesondere bei Schwierigkeiten im Projektverlauf als hinderlich, sowohl innerhalb des Projektteams (Weisungsbefugnis) als auch in der Zusammenarbeit mit den Linieninstanzen (z. B. Informationspflichten). Separate Lenkungsausschüsse sind bei größeren Projekten unverzichtbar. Sonstige Leitungsgremien sind nicht das geeignete Forum, verbindliche Projektentscheidungen zu treffen. Allgemeinen Leitungsgremien gehören in der Regel auch Leitungskräfte an, die von Projekten nicht betroffen sind, während z. B. die Personalvertretung nicht vertreten ist. Es besteht die Gefahr, dass Projekte in solchen Gremien nicht ausreichend gewürdigt und Entscheidungen nicht oder nicht zeitnah getroffen werden.

Sowohl der Projektverlauf als auch der -erfolg können gefährdet sein, wenn die Gremienorganisation nicht oder nur halbherzig umgesetzt wird und deren Zusammenarbeit nicht eindeutig geregelt ist.

3.2.3 *Wir empfehlen, bei der Einrichtung von Projektgremien Folgendes zu berücksichtigen:*

- *Ein „Projektpate“ auf Leitungsebene kann die Akzeptanz für das Projekt fördern und die Dringlichkeit und Wertigkeit eines Projektes verdeutlichen.*
- *Die Projektleitung sollte stets schriftlich beauftragt werden und deren Aufgaben und Befugnisse sind konkret festzulegen. Dies kann auch allgemein verbindlich – wie in einem Fall vorgefunden – z. B. im Geschäftsverteilungsplan geschehen.*
- *Zumindest bei Großprojekten sollte ein separater Lenkungsausschuss eingerichtet werden.*

3.3 Projektantragsverfahren (Projektinitiierung)

Für die sachgerechte Projektvorbereitung ist – insbesondere wenn mehrere Projekte gleichzeitig anstehen – ein formalisiertes (schriftliches) Verfahren hilfreich, das vorrangig bei großen und kapazitätsintensiven Projekten vollständig angewendet werden sollte. Voraussetzung hierfür ist ein standardisierter Projektantrag, der vom Antragsteller⁷ zunächst einer Projektservicestelle⁸ zur Prüfung und Beschlussempfehlung vorzulegen ist. Aufgabe einer Projektservicestelle sollte ferner die Beratung der Antragsteller sein. Die Entscheidung über die Projektdurchführung einschließlich der Festlegung von Prioritäten und Erteilung des Projektauftrags obliegt der Leitung (ggf. einem speziellen Bewilligungsgremium).

- 3.3.1 Die Mehrzahl der Projekte in den von uns geprüften Verwaltungen wurden – abgesehen von Teilen des Forschungsbereichs⁹ – von der Leitung initiiert bzw. von außen angestoßen (z. B. gesetzliche Verpflichtung, Aufsicht führendes Ministerium). Meistens war damit bereits die Entscheidung über die Projektdurchführung verbunden. Nur in wenigen Fällen entstanden Projektideen auf Abteilungs-, Referats- oder Mitarbeiterebene. Wir haben behördenintern nur vereinzelt geregelte Projektantragsverfahren vorgefunden. Soweit ein Antragsverfahren implementiert war, sahen die Projektanträge Angaben zum Projekthalt, zu den Personal- und Sachkosten sowie zum Zeitaufwand vor. Teilweise war bei Drittmittelanträgen zusätzlich ein interner Projektantrag mit identischen Angaben vorzulegen.

Funktionen einer Projektservicestelle (einschließlich Multiprojektcontrolling) haben wir in Ansätzen vielerorts vorgefunden. Diese waren durchweg unterschiedlichen Organisationseinheiten angebunden und variierten auch hinsichtlich der wahrzunehmenden Aufgaben, z. B.:

- im Controlling-Bereich mit umfassenden Aufgaben i. S. einer Projektservicestelle (einschließlich Multiprojektcontrolling),

⁷ Federführendes Referat.

⁸ Die Projektservicestelle ist in der Regel keine eigene Organisationseinheit, sondern kann im Organisations-, Haushaltsreferat oder einer Controllingeinheit angesiedelt sein.

⁹ Forschungsprojekte werden in der Regel über Drittmittel finanziert, die bei Drittmittelgebern, u. a. der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), verschiedenen Bundesministerien oder der EU, beantragt werden. Anders als interne Projekte (z. B. organisatorische Projekte) werden diese überwiegend von den Fachbereichen initiiert. Das Antragsverfahren ist nach außen gerichtet und wird durch Vorgaben der jeweiligen Drittmittelgeber bestimmt. Beispielsweise sind bei der Beantragung von Sachbeihilfen der DFG entsprechende Verwendungsrichtlinien zu beachten. Danach sind im Antrag u. a. die Ziele darzustellen und detaillierte Angaben über das geplante Vorgehen zu machen (= Arbeitsprogramm einschließlich Nachweis über die geplante Mittelverwendung).

- im Fachbereich, beschränkt auf Unterstützungsaufgaben bei der Antragstellung (Aufwandsschätzung und geplante Vorgehensweise) und die Überwachung der einzuhaltenden Berichtspflichten,
- als eigenständige Organisationseinheit im Verwaltungsbereich, beschränkt auf die Personalsachbearbeitung für Drittmittelbeschäftigte und die Verwaltung von Drittmitteln, oder
- im IT-Bereich in der Funktion eines Mittlers zwischen den Fachbereichen und der IT-Abteilung sowie als Servicestelle innerhalb der IT-Abteilung.

Selbst wenn vorgenannten Organisationseinheiten umfassende Aufgaben i. S. einer Projektservicestelle übertragen waren, wurden diese häufig nur eingeschränkt wahrgenommen. Projektanträge – soweit vorhanden – wurden meist nicht eingehend geprüft. Auch fehlte es größtenteils an Beschlussempfehlungen für die Leitung. Bei Drittmittelprojekten wurde regelmäßig darauf verwiesen, dass man hinsichtlich der Antragstellung nicht frei agieren könne, sondern von der Verfügbarkeit von Fördermitteln abhängig sei.

Dass Prioritäten für Projekte festgelegt wurden und Übersichten zu allen laufenden und anstehenden Projekten geführt wurden, haben wir nur bei einer Stelle und zwar beschränkt auf den IT-Bereich festgestellt. Allerdings waren auch in diesem Fall die Projekte entweder gleich eingestuft oder mit keiner Priorität versehen.

- 3.3.2 Einzelne konkrete Projekte waren nach unseren Feststellungen sachgerecht vorbereitet. Insgesamt hat unsere Prüfung aber gezeigt, dass das Antragsverfahren für Projekte noch deutlich verbessert werden kann. Denn einheitlich strukturierte Projektantragsverfahren waren nur in wenigen Fällen implementiert. Gerade aber geregelte Antragsverfahren sind geeignet, die mit dem Projekt beabsichtigten Ziele, den voraussichtlichen Personal- und Sachbedarf sowie Zeitaufwand der Projekte so abzubilden, dass alle für die Entscheidung über das Projekt notwendigen Informationen in gebündelter Form bereit stehen. Auf dieser Grundlage können Projekte zudem hinsichtlich des zu erwartenden Ressourcenverbrauchs eingeschätzt und miteinander verglichen werden. Neben der Bewertung der inhaltlichen Ziele sind dies die wesentlichen Grundlagen für eine ggf. angestrebte Reihung mehrerer Projekte bei begrenzten Ressourcen. Dies gilt zudem auch für Projekte, die von der Leitung angestoßen werden (top-down). Auch diese Projekte müssen sich sowohl im Verhältnis zu den Linienaufgaben als auch im Vergleich mit ande-

ren – laufenden und anstehenden – Projekten daran messen lassen, z. B. welchen Dringlichkeitsgrad sie haben und ob für sie genügend Ressourcen zur Verfügung stehen. Der Verzicht auf eine Prioritätensetzung kann u. a. dazu führen, dass übermäßig viele Ressourcen in Projektarbeit gebunden werden, Linienaufgaben hierunter leiden und/oder die Bereitschaft zur Mitarbeit in Projekten fehlt. Zudem ist eine Übersicht über alle laufenden bzw. konkret geplanten Projekte geboten,¹⁰ um bei wechselnden Prioritäten, Terminverschiebungen o. ä. Projekt und Personal flexibel steuern zu können.

Bei antragsgebundenen Drittmittelprojekten sind in der Regel separate – interne – Projektanträge entbehrlich. Allerdings kann es bei regelmäßig durchzuführenden Drittmittelprojekten sachgerecht sein, das Antragsverfahren des Drittmittelgebers in den wesentlichen Punkten auch für interne Projekte zu nutzen, damit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein weitgehend standardisiertes Verfahren zur Verfügung steht.

Bestandteil eines geregelten Antragsverfahrens sollte immer auch eine Projektservicestelle sein, insbesondere in Verwaltungen, die Projekte regelmäßig parallel oder überlappend durchführen. Die bislang eingerichteten Servicekomponenten übten vielfach nur verwaltende Tätigkeiten aus oder sind auf einzelne Aufgabenbereiche beschränkt. Dies wird dem umfassenden Auftrag einer Projektservicestelle nicht gerecht und kann ggf. zu Akzeptanzproblemen führen. Neben dem Prüfauftrag sollten Projekt Servicestellen in starkem Maße in beide Richtungen – Antragsteller (Beratungsfunktion) sowie Leitung (Beschlussempfehlung) – kunden- und serviceorientiert ausgerichtet sein.

Nicht nachzuvollziehen ist, dass für Projekte unter Hinweis auf den Anstoß von oben, außen oder die Verwendung von Drittmitteln, bislang kaum Prioritäten in Bezug auf die Durchführung festgelegt werden. Auch eine Differenzierung mit lediglich einer Prioritätsstufe ist für notwendige Entscheidungen zum „ob und wann“ der Durchführung eines Projektes nur bedingt hilfreich.

3.3.3 *Mit Hilfe eines geregelten Antragsverfahrens kann über die Einrichtung und Wertigkeit eines Projektes sachgerecht entschieden werden. Die Verwaltungen sollten dabei ein Verfahren nutzen, das auf ihre spezifischen Bedürfnisse und Anforde-*

¹⁰ Diese sollten z. B. Angaben zu(r) Priorität eines Projektes, Terminen (Berichtspflichten), Bearbeitungsstand, Ressourcenverbrauch usw. enthalten.

rungen abgestimmt ist. Ein für alle Verwaltungen und Projekte einheitlich geeignetes Antragsverfahren kann es nicht geben, da die Bedürfnisse und Anforderungen unterschiedlich sind. Die Verwaltungen sollten deshalb ihre Projektlandschaft analysieren und hierauf aufbauend ein für sie sachgerechtes Verfahren entwickeln und implementieren. Bestandteile eines solchen Verfahrens sollten insbesondere sein:

- *ein schriftlicher, einheitlich aufgebauter Projektantrag,*
- *eine Projektservicestelle,*
- *ein standardisiertes Vorgehen von der Antragstellung bis zur Entscheidung,*
- *eine sachgerechte Klassifikation von Projekten,*
- *ein Projektbewilligungsgremium,*
- *eine geeignete Übersicht über die Projekte und*
- *periodisch notwendige Entscheidungen.*

4 Projektphasen

4.1 Projektauftrag

Ist ein Projektantrag genehmigt, wird die Projektleitung mit der Durchführung des Projektes beauftragt. Der Projektauftrag bildet den Ausgangspunkt für alle Planungen und Aktivitäten in einem Projekt. Hierin werden die Rahmenbedingungen wie z. B. die Projektorganisation, Ziele, Restriktionen, Termine und Kosten des Projektes sowie das Berichtswesen oder einzelne Projektphasen festgeschrieben. Die Projektleitung zeichnet den Projektauftrag gegen und akzeptiert somit die beschriebenen Vorgaben. Die Personalvertretung ist bei der Beauftragung zu informieren.

- 4.1.1 Wir haben festgestellt, dass bei einzelnen Projekten die maßgeblichen Rahmenbedingungen im Projektauftrag sehr ausführlich beschrieben wurden. In anderen Fällen wurde der Projektauftrag an die Projektleitung teilweise unstrukturiert und ungenau gestellt oder nur mündlich erteilt. Die mit der Beauftragung verbundenen Aufgaben der Projektleitung waren dabei nicht schriftlich fixiert, sondern beschränkten sich auf die pauschale Vorgabe des Ergebnisziels.

Bei Drittmittelprojekten waren die Aufgaben und Pflichten der Projektleitung stark von den Vorgaben der Drittmittelgeber geprägt. Diese verlangten grundsätz-

lich ein regelmäßiges Berichtswesen über den Fortschritt des Vorhabens, einen Soll-/Istabgleich mit den ursprünglichen Planungen und einen Nachweis über die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel.

Neben überwiegend fehlenden verbindlichen Vorgaben zur Projektarbeit haben wir festgestellt, dass Projektleitungen häufig keine oder nur wenige Kenntnisse über Methoden und Instrumente des Projektmanagements und -controllings hatten. Zum Projektverlauf und zur Zielerreichung festgestellte Defizite wären – nach Auskunft der Beteiligten – vielfach vermeidbar gewesen, wenn die Projektleitungen hinreichend geschult worden wären. Andererseits wandten einige der Projektverantwortlichen – teilweise unterstützt durch Externe – solche Methoden und Instrumente bereits erfolgreich an.

Die Projektteammitglieder waren in der Regel Experten und benötigten für ihren Aufgabenbereich im Projekt keine weitere Schulung. Nur in einem Fall fehlten den Teammitgliedern zusätzliche Kenntnisse. Dies hatte zur Folge, dass sich der Projektverlauf verzögerte.

- 4.1.2 Durch die teilweise schon vollständig formulierten Projektaufträge entscheidet der Auftraggeber über wesentliche Teile der geplanten Vorgehensweise mit. Nicht ausreichend ist es jedoch, wenn die Projektleitung nur mündlich durch Nennung des Ergebnisziels mit der Projektarbeit beauftragt wird. Dieses Vorgehen birgt die Gefahr, dass Projekte sowohl zeitlich als auch bezüglich der Kosten ausufern und sich vom Auftraggeber weg verselbstständigen können. Auch muss es im eigenen Interesse der Projektleitung liegen, Ziele und Rahmenbedingungen des Projektes detailliert zu kennen; nur so kann ein Projekt verantwortlich geleitet werden. Deshalb ist die Projektleitung verpflichtet, einen ausführlichen Projektauftrag einzufordern (Holschuld).

Bei der Auswahl des/der Projektverantwortlichen ist besondere Sorgfalt geboten.

Fähigkeiten, Autorität und Erfahrung der Projektleitung sind entscheidende Faktoren für ein erfolgreiches Projektmanagement.

Da Formen der Projektorganisation in der öffentlichen Verwaltung verstärkt Anwendung finden, erscheint eine entsprechende Schulung der mit der Projektleitung betrauten Mitarbeiter(innen) unverzichtbar.

Darüber hinaus muss die Fachkompetenz der Teammitglieder – sofern notwendig – rechtzeitig erweitert werden.

4.1.3 *Wir empfehlen,*

- *die Projektleitung schriftlich zu beauftragen. Dabei müssen deren Aufgaben eindeutig definiert und die Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber bzw. dessen Ansprechpartner klar geregelt sein.*
- *im Projektauftrag den Zeit- und Kostenrahmen sowie die für das Projekt verfügbaren Personalkapazitäten schriftlich zu fixieren.*
- *nur ausreichend geschulte Mitarbeiter(innen) mit einer Projektleitung zu beauftragen. Dabei sollten auch die bereits vorhandenen Erfahrungen erfolgreicher Projektleitungen im Rahmen eines Erfahrungsaustausches allen Betroffenen zugänglich gemacht werden.*
- *die Teammitglieder bei Bedarf rechtzeitig zu schulen.*

4.2 **Projektziele**

Projektziele stehen im Mittelpunkt des Projektmanagements. Sie machen den Erfolg eines Projektes erst messbar und sind die Voraussetzung für eine überzeugende Motivation der Projektbeteiligten und -betroffenen. Es liegt im Interesse der Projektleitung, dass die Ziele gemeinsam mit dem Auftraggeber vor Projektbeginn eindeutig festgelegt werden. Diese sind im Wesentlichen Ergebnis-, Termin- und Kostenziele.

4.2.1 Bei den von uns untersuchten Projekten hatten Ergebnisziele die größte Bedeutung.

Diese wurden meist allgemein und teilweise sogar nur mündlich formuliert. Ein Maßstab, wie die Zielerreichung zu messen ist, z. B. in Form von Kennzahlen, fehlte. Unklare Ziele wurden häufig bei internen Projekten vereinbart. In wenigen Ausnahmen wurden die Ausgangslage und daraus folgend die gewünschte Zielsituation beschrieben. Bei einem Projekt wurde ein Ergebnisziel vereinbart, das aufgrund bestehender Rahmenbedingungen unmöglich erreicht werden konnte. Terminziele wurden vor allem bei internen Projekten in Form von Zeitfenstern fest-

gelegt. In Einzelfällen wurden auch Meilensteintermine¹¹ als Zeitziele vorgegeben.

Kostenziele wurden in vielen Fällen nicht genannt oder beschränkten sich auf die Schätzung der Sachkosten. Eine Ausnahme bildeten drittmittelfinanzierte Projekte. Hier wurden die geschätzten Kosten als zur Verfügung zu stellendes Gesamtbudget über den Projektauftrag reglementiert.

- 4.2.2 Ziele müssen möglichst konkret und messbar ausgestaltet sein. Nur auf dieser Grundlage kann der Erfolg eines Projektes tatsächlich überprüft werden. Einige Verwaltungen haben ihre Ergebnisziele unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausgangslage, der geplanten Vorgehensweise und des Sollzustandes detailliert beschrieben. Sie haben damit eine wesentliche Grundlage für ein effizientes Projektmanagement geschaffen.

Entsprechendes gilt für Terminziele. Hierbei sollten zumindest das Projektende und evtl. weitere Meilensteintermine als Zeitziele genannt werden.

Als Kostenziel sind sowohl die geschätzten Sachkosten als auch die Kosten für eigenes Personal anzugeben.

Nur durch die Vorgabe eines Ergebnis-, Termin- und Kostenziels kann sichergestellt werden, dass

- eine hohe Qualität bezüglich Vorgehen und Ergebnis gewährleistet ist (Ergebnisziel),
- das Projekt zügig durchlaufen wird (Terminziel) und
- die Projektkosten nicht ausufern (Kostenziel).

- 4.2.3 Wir empfehlen,

- *Ergebnisziele so eindeutig zu formulieren, dass sie ohne weiteres messbar überprüft werden können. Bei der Zielbildung ist darüber hinaus darauf zu achten, dass Ziele attraktiv und realistisch sind, d. h. sie müssen auch tatsächlich erreichbar sein.*
- *für das Zeitziel den Start- und Endtermin für das Gesamtprojekt konkret festzulegen. Hierbei ist zu beachten, dass der zeitliche Abschluss des Projektes auch tatsächlich zu erreichen ist.*

¹¹ Meilenstein ist ein Ereignis von besonderer Bedeutung (nach DIN 69901 Teil 1).

- *beim Kostenziel die eigenen Personalkosten mit zu berücksichtigen.*

4.3 Projektplanung

Die sich an den Projektauftrag anschließende Planungsphase hat das Ziel, realistische Sollvorgaben für die Projektstruktur und -fortschrittstermine, die im Projektverlauf erforderlichen Personalkapazitäten, die vom Projektziel abgeleiteten Qualitätsanforderungen und die Kosten von Projektphasen zu ermitteln. Da es sich hierbei um einen projektbegleitenden Prozess mit fortwährender Verfeinerung handelt, sind die Ergebnisse der Projektplanung auch die Grundlage für die Steuerung und Kontrolle des Projektfortschritts.

- 4.3.1 Einige Projektleitungen stellten die Abfolge einzelner Teilschritte eines Projektes in Form eines Projektstrukturplanes dar und hinterlegten darauf aufbauend einen Zeitplan. Der Zeitplan enthielt den Anfang- und Endtermin eines jeden Arbeitspaketes.¹² Hierdurch wurden zeitliche Abhängigkeiten verdeutlicht. Allerdings fehlte fast ausnahmslos die Angabe der benötigten Personalkapazitäten für die einzelnen Teilschritte, z. B. in Form der benötigten Personentage. Projektstrukturpläne wurden meist mit Unterstützung entsprechender Projektsoftware erstellt.

Überall dort, wo wir keine Projektstrukturpläne vorfanden, waren die notwendigen Planungsschritte teilweise unvollständig oder nur grob skizziert dargestellt. Die Projektleitung setzte die Termine manchmal zu knapp und plante Pufferzeiten¹³ nicht ein. Meilensteine für den Abschluss besonders schwieriger Tätigkeiten oder einer Projektphase wurden nur in wenigen Fällen geplant.

Bei den meisten rein internen Projekten wurde zudem auf eine Planung des eigenen Personalbedarfs verzichtet. Entsprechend wurden auch die Kosten des eigenen Personals in den meisten Projekten nicht geplant, sondern es wurden nur die Sach- und Reisekosten berücksichtigt. Hierzu zählten auch die Kosten für externe Beratung.

Nur bei einem Projekt wurden eine Risikoanalyse durchgeführt und Maßnahmen zur Risikoverminderung entwickelt. Bei anderen Projekten gleichen Themas wurde auf eine Risikoanalyse verzichtet. Dies hatte zur Folge, dass bei Eintritt des

¹² Teil eines Projektes, der im Projektstrukturplan nicht weiter aufgegliedert ist und auf einer beliebigen Gliederungsebene liegen kann (nach DIN 69901).

¹³ Zeitspanne, um die unter bestimmten Bedingungen die Lage eines Ereignisses bzw. Vorgangs verändert oder die Dauer eines Vorgangs verlängert werden kann (nach DIN 69901 Teil 1).

Risikos erst Handlungsalternativen entwickelt werden mussten und sich der Projektverlauf verzögerte.

In Einzelfällen wurde ganz auf eine Projektplanung verzichtet.

4.3.2 Die Ergebnisse der Projektplanungsphase sind die Grundlage für alle erforderlichen Controllingschritte.

Wenn sie unvollständig oder nicht detailliert genug sind, kann später auch nicht zielorientiert eingegriffen werden.

Bei einem Projektstrukturplan ist darauf zu achten, dass die Plandaten realitätsnah, d. h. erreichbar, vollständig und überprüfbar sind. Es sollten daher auch die für die einzelnen Arbeitsschritte erforderlichen Personalkapazitäten berücksichtigt werden. Fließt erforderliches und verfügbares Personal nicht in die Terminplanung mit ein, ist die Gefahr groß, dass Zeitziele zu knapp bemessen und ggf. verfehlt werden. Dies wird dann besonders kritisch, wenn Pufferzeiten bei der Planung nicht einkalkuliert wurden. Die Terminplanung ist für einen optimalen Projektverlauf sowie die Projektsteuerung besonders wichtig.

Meilensteine verbessern die Transparenz der Projektabwicklung und damit die Steuerung des Projektfortschritts. Sie sind für die Projektleitung auch Zeitpunkte, zu denen über den Projektstatus und den weiteren Handlungs- bzw. Entscheidungsbedarf zu berichten ist. Werden keine Meilensteine gesetzt, besteht die Gefahr, dass Projektabweichungen zu spät erkannt und zielgerichtete Korrekturmaßnahmen nicht ergriffen werden.

Neben den Sachkosten sind auch die Kosten des eigenen Personals zu planen. Nur bei Kenntnis der Gesamtkosten können Aussagen über Kosten-Wirkungsrelationen der Projekte gemacht werden. Auch für die Nachkalkulation von Projekten ist es wichtig, die Gesamtkosten zu kennen. Hierzu kann der Einsatz einer KLR förderlich sein.

Die Umsetzung der meisten Projekte ist mit einem Risiko verbunden, sei es technischer Art oder mangelnde Akzeptanz der Beschäftigten bei der Einführung neuer Verfahren. Daher sollten Risiken rechtzeitig abgeschätzt und geeignete Maßnahmen und Alternativen entwickelt werden.

Charakteristisch für Forschungsprojekte sind vor allem ein hoher Innovationsgrad und eine hohe Komplexität. Deren Ziel kann sich im Laufe des Projektes inner-

halb einer gewissen Bandbreite verändern. Gerade für die hierfür notwendigen Managemententscheidungen ist eine an die Anforderung des Projektes laufend angepasste Planung unerlässlich. Dennoch müssen auch Forschungsprojekte – trotz ggf. notwendiger Anpassungen – einer allgemeinen wirtschaftlichen Zielsetzung genügen, die sich grob umschreiben lässt mit

- hoher Qualität der Ergebnisse,
- kurzen Laufzeiten und
- niedrigen Kosten des Projektes.

4.3.3 *Wir empfehlen,*

- *einen Projektstrukturplan zu erstellen, in dem die einzelnen Arbeitspakete geplant und mit Zeitbedarf und Personaltagen hinterlegt sind,*
- *einen Zeitplan, möglichst mit Meilensteinen zu erstellen,*
- *auch die eigenen Personalkosten bei der Planung zu berücksichtigen,*
- *zumindest bei komplexen Projekten eine Projektsoftware einzusetzen und*
- *eine Risikoanalyse durchzuführen.*

4.4 **Projektsteuerung**

Unter Projektsteuerung sind Maßnahmen und Regelungen zu verstehen, mit denen die Planung detailliert und umgesetzt wird, sowie alle korrigierenden Eingriffe, wenn sich Abweichungen von den Planwerten ergeben. Voraussetzung für steuernde Eingriffe ist ein Projektcontrolling.

4.4.1 Diejenigen Projektleitungen, die ihre Projekte detailliert planen, überwachen meist auch die Kosten und Termine. Bei einigen internen Projekten verzichteten die Projektleitungen trotz anfänglich erstellter Plandaten auf einen sich wiederholenden Soll-/Ist-Vergleich der Kosten und Termine während des Projektverlaufes, da vom Auftraggeber keine weitergehenden Informationen eingefordert worden waren.

Am häufigsten wurden Terminziele für das Projekt verfehlt, da für Teilschritte geplante Termine oft nicht eingehalten werden konnten. Ursächlich hierfür war teilweise eine zu enge Terminplanung ohne Zeitpuffer.

Ein Soll-/Ist-Vergleich der Kosten beschränkte sich in vielen Fällen auf die Kosten für externe Beratung. Sofern Verwaltungen bereits eine KLR eingeführt hatten, wurden dort zwar die laufenden Ist-Kosten des eigenen Personals abgebildet. Nur in Ausnahmefällen wurden diese allerdings mit den Plankosten verglichen.

Bei vielen Projekten beschränkte sich die Projektsteuerung vor allem mangels detaillierter Projektplanung auf die Durchführung von Teambesprechungen. Diese fanden regelmäßig statt. Der Ablauf der Teambesprechungen wurde zumindest bei organisationsübergreifenden Projekten durch eine Tagesordnung bestimmt. Die Ergebnisse der Teamsitzungen wurden in Protokollen dokumentiert. Diese waren jedoch sehr unterschiedlicher Ausprägung und oft nicht standardisiert. Aus diesen war auch nicht zu erkennen, wer welche Aufgaben bis wann zu erledigen hatte.

Die Projektleitungen informierten den Auftraggeber über den Projektfortschritt regelmäßig oder beim Erreichen bestimmter Meilensteine in Form schriftlicher Berichte. Sie beschrieben darin den Projektfortschritt in Bezug auf die Erreichung des Ergebnisziels. Auf ggf. notwendigen Entscheidungs- bzw. Handlungsbedarf wurde in diesem Zusammenhang hingewiesen.

Mit Ausnahme in Berichten über Drittmittelprojekte wurde nur selten über den Kosten- oder Terminverlauf unterrichtet.

Einen formalisierten Statusbericht in Form der Ampeltechnik haben wir nur in Einzelfällen vorgefunden. Bei vielen rein internen Projekten hatte die Projektleitung den Auftraggeber bei Bedarf mündlich über den Projektstatus unterrichtet und das weitere Vorgehen besprochen.

Zur internen Dokumentation der Projektergebnisse wurde in fast allen Projekten ein gemeinsames Laufwerk erstellt, auf das die Projektleitung und alle Projektteammitglieder Zugriff hatten. Darüber hinaus führten einzelne Projektleitungen ein Projektlogbuch, in dem die einzelnen Maßnahmen der Projektarbeit dokumentiert wurden. Die Beschäftigten der Behörden wurden über den Fortschritt von für sie relevanten Projekten im Intranet oder über die Hauszeitung in ausreichendem Umfang aktuell informiert.

- 4.4.2 Viele Projektleitungen erkannten Planabweichungen bei ihren Projekten teilweise zu spät oder nicht. Maßnahmen, um entsprechende Terminziele dennoch zu erreichen, wurden nicht bzw. nicht rechtzeitig eingeleitet.

Eine fehlende Terminüberwachung führte häufig zu längeren Projektlaufzeiten. Dies kann zwar bei nicht zeitkritischen Projekten noch hingenommen werden; Komplikationen und Verzögerungen bei Projekten mit festem Projektendtermin sind dagegen besonders kritisch und können teilweise nur durch erhöhten Personalaufwand bewältigt werden. Bei der Kostenbetrachtung dürfen neben den Sachkosten die durch eigenes Personal verursachten Kosten nicht außer Acht gelassen werden. Die Entwicklung der Gesamtkosten ist im Rahmen eines sachgerechten Controllings (z. B. mit einer KLR) zu beobachten und es ist ggf. steuernd einzugreifen.

Die meisten Projektleitungen informierten zwar regelmäßig oder bei Erreichen von Meilensteinen den Auftraggeber über den Projektfortschritt schriftlich. Zur besseren Orientierung für den Bearbeiter und Adressaten sind jedoch standardisierte Berichte zweckmäßig. Gleiches gilt für Protokolle, die nach einem einheitlichen Standard verfasst werden sollten. Dadurch lassen sich eine bessere Übersichtlichkeit erreichen und die Gefahr, vereinbarte Termine zu versäumen, verringern. Außerdem sollten gemeinsame Laufwerke zur Dokumentation der Projekte Standard sein.

Eine zeitnahe und angemessene Information der von internen Projekten berührten Beschäftigten über deren Stand und Fortschritt fördert die Akzeptanz und ggf. notwendige Veränderungsbereitschaft bei allen Beteiligten.

4.4.3 *Wir empfehlen,*

- *die Plan-/Istdaten regelmäßig so abzugleichen, dass Abweichungen frühzeitig erkannt werden können und das Projekt bedarfsgerecht nachgesteuert werden kann;*
- *den Ressourcenverbrauch des Projektes, soweit vorhanden, mit Hilfe der KLR transparent nachzuweisen. Hierbei sind auch die eigenen Personalkosten zu berücksichtigen;*
- *bei Projektteambesprechungen standardisierte Protokolle zu führen;*
- *die Geschäftsleitung über den Stand des Projektes regelmäßig zu unterrichten. Hierbei müssen neben Informationen zum Projektverlauf auch Aussagen zur Einhaltung von Terminzielen und Kostenrahmen getroffen werden. Bei Bedarf ist ein Entscheidungs- bzw. Handlungsbedarf aufzuzeigen sowie*

- *bei Statusberichten wegen der besseren Übersichtlichkeit die Ampeltechnik anzuwenden.*

4.5 Projektabschluss

Der Abschluss eines erfolgreich verlaufenden Projektes besteht im Wesentlichen darin, dass die Projektleitung die Projektergebnisse präsentiert, den Verlauf und das Ergebnis des Projektes abschließend bewertet sowie die Projektdokumentation vervollständigt und die Projektorganisation aufgelöst wird.

- 4.5.1 Vor allem bei von außen initiierten Projekten wurden Projektabschlussberichte¹⁴ gefertigt, die im Wesentlichen die Ergebnisse der Projekte widerspiegeln. Darüber hinaus fand vor allem bei behördenübergreifenden Projekten eine Abschlussbesprechung mit allen Beteiligten statt. Hierbei wurden in den meisten Fällen die Projektleitungen und -teams entlastet. In einem Fall wurde diesen für die geleistete Arbeit schriftlich gedankt.

Viele rein interne Projekte wurden jedoch ohne Abschlussbericht und Abschlussbesprechung „sang- und klanglos“ beendet. Vereinzelt wurden Projekte immer wieder verlängert, ohne dass ein wesentlicher Fortschritt bei den Ergebnissen sichtbar wurde. Teilweise wurde auf die bisherige Projektorganisation für Aufgaben zurückgegriffen, die auch in eine Linienorganisation hätten überführt werden können. Nur in wenigen Ausnahmefällen wurde eine Projektnachkalkulation, zum Teil unter zur Hilfenahme der KLR-Ergebnisse, durchgeführt.

- 4.5.2 Wenn ein Projekt beendet ist, ist eine rückblickende Abschlussanalyse durchzuführen, die den Projektverlauf und das Ergebnis zum Gegenstand hat. Hierbei sollten alle relevanten Sachaspekte, aber auch Verhaltensweisen betrachtet, in einem Abschlussbericht dokumentiert und die gemachten Erfahrungen für Folgeprojekte gesichert werden. Projektteams, die gerade bei internen Projekten keine Abschlussbesprechung durchführen, nehmen sich die Chance, nachgängig ihre Projektarbeit zu überprüfen. Nur so können wesentliche Erfolgsfaktoren erkannt und im Projektverlauf aufgetretene strukturelle Defizite bei künftigen Projekten vermieden werden.

¹⁴ Zusammengefasste, abschließende Darstellung von Aufgaben und erzielten Ergebnissen, von Zeit, Kosten- und Personalaufwand sowie ggf. von Hinweisen auf mögliche Anschlussprojekte (nach DIN 69901).

Auch eine Kostenbetrachtung darf nicht außer Acht gelassen werden. Deshalb sollte in jedem Fall eine Projektnachkalkulation durchgeführt werden, um das Kostenbewusstsein zu schärfen. Um mehr Transparenz in die Projektarbeit zu bekommen, muss hierbei die Arbeitsleistung des eigenen Personals berücksichtigt werden.

4.5.3 *Wir empfehlen,*

- *eine Abschlussanalyse durchzuführen und deren Ergebnis in einem Abschlussbericht zu dokumentieren;*
- *eine Bewertung des Projektes durch alle Beteiligten durchzuführen. Dies kann im Rahmen einer Abschlussbesprechung geschehen oder mit Hilfe eines Fragebogens;*
- *die Wirtschaftlichkeit des Projektes in Form einer Nachkalkulation zu untersuchen und*
- *weniger erfolgreiche Projekte zum Abschluss zu bringen, wenn die angestrebten Ziele in angemessener Zeit nicht mehr erreicht werden können. Nur so kann unnötiger Ressourcenverbrauch vermieden werden.*

5 **Schlussbetrachtung**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in der Verwaltungspraxis zeitlich befristete Aufgaben vielfach in Form von Projekten durchgeführt werden. Nicht immer werden hierbei die verfügbaren Management- und Controllinginstrumente im gebotenen Umfange genutzt.

Um eine strukturierte Vorgehensweise bei der Projektarbeit zu gewährleisten, empfehlen wir den Behörden entsprechend ihrer individuellen Gegebenheiten Folgendes:

- Es sollte festgelegt werden, welche Kriterien mindestens erfüllt sein müssen, um Vorhaben als Projekte einzustufen und als solche durchzuführen. Für Projekte sollte die geeignete Organisationsform, z. B. Matrix- oder reine Projektorganisation, ausgewählt werden.
- Um ein sinnvolles Projektmanagement und -controlling sicherzustellen, sollten verbindliche Projektregeln festgelegt werden.

- Aus einem schriftlichen Projektauftrag sollten die Projektleitung, die organisatorischen Rahmenbedingungen und Projektziele klar und eindeutig hervorgehen.
- Es muss eindeutig geregelt sein, in welchem Umfang die einzelnen Teammitglieder von ihren originären Aufgaben freigestellt sind.
- Eine schriftliche Projektplanung mit konkret terminierten Arbeitspaketen sollte die Grundlage für das Projektmanagement und begleitende Controlling bilden, damit der Projektverlauf und die Kosten sachgerecht gesteuert und die angestrebten Ziele erreicht werden können.
- Der Auftraggeber sollte regelmäßig über den Projektfortschritt (Statusbericht) unterrichtet werden. Hierzu ist eine kontinuierliche und vollständige Projektdokumentation unerlässlich.
- Ein Projekt sollte mit einem Abschlussbericht offiziell abgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang sollte auch evaluiert werden, welche Gründe für den Erfolg bzw. Misserfolg des Projektes ursächlich waren. Nur so können die Erkenntnisse für künftige Verfahren genutzt werden. Auch eine Kostenbetrachtung darf in diesem Zusammenhang nicht außer Acht gelassen werden.