

Erschienen in: **DÖD – Der öffentliche Dienst 04/2004** (Carl Heymannsverlag, Köln)

## Projektmanagement in der Verwaltung

Robert Reichstein, *Beratung kreativ*, Michelstadt<sup>1</sup>

*Seit mehreren Jahren hat Projektmanagement Einzug in die Verwaltung gehalten. Unter anderem wird dieser Prozess von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle in Köln (KGSt) durch entsprechende Seminarangebote unterstützt, die zum Teil vom Verfasser geleitet werden. Verfolgt man die jüngste Diskussion<sup>2</sup> zum Thema Projektmanagement kommt man zum Schluss, dass Projektmanagement weder banal, noch allein mit MS-Project zu bewältigen ist. Vielmehr ist es erforderlich, dass die Verwaltung Projektmanagement in ihre Philosophie integriert, damit wichtige Erfolgsfaktoren des Projektmanagements zum Tragen kommen. Woran Projekte scheitern bzw. was zum erfolgreichen Projektmanagement in der Verwaltung beiträgt, beschreibt dieser Artikel.*

Projektmanagement in der Verwaltung ist – wie auch in der Industrie – sinnvoll, da es viele Vorteile bietet, wenn Vorhaben oder Angebote neu entwickelt werden sollen:

- Neue Angebote können entwickelt werden, ohne dass die Linienorganisation verändert werden muss, denn die beteiligten Mitarbeiter/-innen aus unterschiedlichen Bereichen werden nur temporär im Projektteam zusammengeführt.
- Es kann – zumindest bei kleinen und mittleren Projekten – weitgehend auf vorhandenen Ressourcen zurückgegriffen werden, da Ressourcen nur in klar definierten Zeitkorridoren benötigt werden.
- Durch eine entsprechende zeitliche Planung, müssen Ressourcen nicht vorgehalten werden, sondern werden zielgerichtet eingesetzt. Dies führt zur Ressourcenschonung.
- Die schrittweise Vorgehensweise im Projekt erfordert nicht, linear auf ein Ziel hinzuarbeiten, sondern Alternativen können eingeplant werden.
- Durch die vereinbarten Meilensteine wird immer wieder neu entschieden, ob das Projekt in der geplanten Weise fortgesetzt wird. Damit werden immer nur die Ressourcen (auch zeitliche) eingesetzt, die bis zum Meilenstein vertretbar sind. Dies führt zu einer erheblichen Risikominimierung.
- Nicht zuletzt bieten die Planungsvorgänge eine bessere Termintreue.

Warum scheitern Projekte trotz der Vorteile immer wieder oder führen zu erheblichen Problemen? In den Seminaren bei der KGSt und beim Verwaltungsseminar zeigen sich folgende wesentlichen Ursachen:

- Alles was unklar ist, wird zu einem Projekt gemacht.
- Es gibt keine Kultur des Projektmanagements in der Verwaltung.
- Es gibt keine klare Auftragsklärung.
- Es gibt keine Trennung zwischen der Entscheidungsebene und der ausführenden Ebene.
- Projektphasen und die einzelnen Planungsschritte werden nicht eingehalten.
- Es gibt kein Projektteam und die Team- und Führungsarbeit im Projekt sind mangelhaft.
- Das Projektcontrolling ist unzureichend.
- Projektverlauf und –ergebnisse werden unzureichend dokumentiert.

<sup>1</sup> Der Verfasser ist selbständiger Unternehmensberater. Er war 20 Jahre im öffentlichen Dienst tätig, davon 14 Jahre als Abteilungsleiter. Er ist Referent bei verschiedenen Organisationen, u.a. bei der KGSt und beim Verwaltungsseminar in Darmstadt. Nähere Informationen unter [www.beratung-kreativ.de](http://www.beratung-kreativ.de)

<sup>2</sup> U.a.:

- W. Reiter: Die nackte Wahrheit über Projektmanagement, Zürich 2003
- Verschiedene Beiträge in der „ZOE - Zeitschrift für Organisationsentwicklung“ 3/2003

- Projekte erfahren nicht die erforderliche Wertschätzung.

Einige dieser Ursachen werfen nicht nur organisatorische, sondern auch rechtliche Fragen auf<sup>3</sup>.

Im folgenden wird dargestellt, wie sich diese Probleme im Sinne eines effektiven Projektmanagements vermeiden lassen.

### 1. Projektdefinition

Leider erleben wir derzeit eine Inflation des Projektbegriffes. Viele ganz normale Routineaufgaben werden heute oft zu Projekten erklärt:

- Die Erschließung eines Baugebietes
- Die Durchführung einer Ferienfreizeit
- Das juristische Gutachten für ...

Nach DIN 69 901 ist ein Projekt „ein Vorhaben, das im wesentlichen durch eine Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist“<sup>4</sup>. Dazu gehören u.a. eine hohe Komplexität, hohe Innovation, klare Zielvorgaben, zeitlicher und finanzieller Rahmen.

Einige dieser Kriterien sind bei den o.g. Beispielen nur deshalb gegeben, weil es keine Beschreibung der Routine in Form eines Handbuches gibt. Projekte dienen in der Regel dazu, eine künftige Routine aufzubauen. D.h. meine erste Erschließung eines Baugebietes ist ein Projekt. Das Vorgehen wird entsprechend dokumentiert (siehe Punkt 8) und steht für alle weiteren Erschließungsvorhaben als Routinevorgang zur Verfügung.

Da Projektmanagement ein – wie im weiteren Verlauf dargestellt – durchaus aufwändiges Verfahren ist, lohnt es sich nur dann, wenn am Ende eine Routinebeschreibung vorliegt.

### 2. Projektmanagement braucht die Unterstützung des Topmanagements der Verwaltung

Wer Projektmanagement einsetzt, muss Projektmanagement wollen!

- Projekte arbeiten nach bestimmten Prinzipien, die zum Teil nicht ohne Weiteres mit der traditionellen Verwaltungsorganisation in Einklang zu bringen sind. Wer in einem Projekt welche Funktion hat ergibt sich aus der Qualifikation und nicht aus der Position in der Linienhierarchie. So kann eine Sachbearbeiterin die Projektleitung haben, während ein Abteilungsleiter „nur“ ein Arbeitspaket verantwortet.

Diese Arbeitsweise muss gewollt sein und funktioniert nur dann, wenn das Topmanagement diese unterstützt und alle Hierarchieebenen dafür gewinnt.

Rechtlich stellt sich die Frage, welche Auswirkungen solche temporären Leitungsaufgaben (die bei mittleren Projekten durchaus ein bis zwei Jahre dauern können) auf die Vergütung bzw. Besoldung haben.

- Zum Wollen gehört auch, dass es klare Verantwortlichkeiten im Projekt gibt, die von den Projektverantwortlichen wahrgenommen und von der Verwaltungsleitung anerkannt werden.

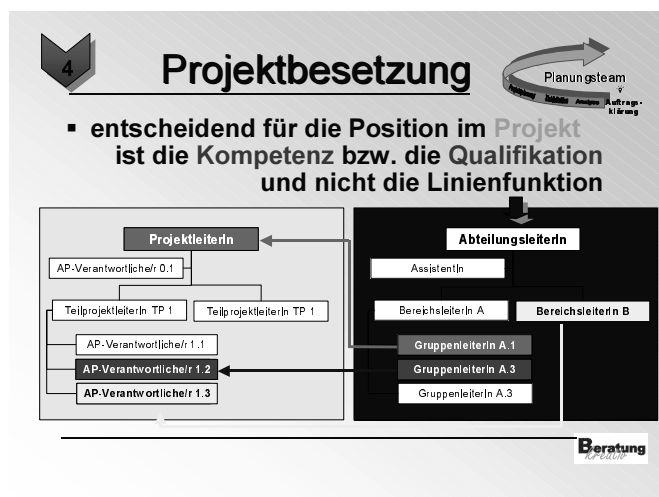


Abb1: Projekt- und Linienbesetzung

<sup>3</sup> Die juristischen Fragen werden hier nur angeschnitten aber nicht geklärt.

<sup>4</sup> DIN: DIN 69 901, Projektmanagement Berlin 1980

### 3. Klare Auftragsklärung

„Machen Sie mal“ ist eine typische Auftragserteilung für Projekte. Damit wird der Projektleitung die gesamte Verantwortung für das Gelingen des Projektes aufgebürdet. „Selbstbeauftragung“ ist ein anderes Phänomen, das in Projekten zu beobachten ist: Mitarbeiter/-innen definieren für sich einen Projektauftrag, ohne dass dies in ihren Kompetenzbereich fällt. Der erste Fall führt zu ständigen Veränderungen und Verzögerungen, weil unklar ist, was mit dem Projekt erreicht werden soll. Der zweite Fall führt oft zum unnötigen Verbrauch von Ressourcen und sei es „nur“ Zeit. Deshalb sind zu Beginn von Projekten folgende Fragen zu klären:

- Wer ist Auftraggeber bzw. wer hat aufgrund seiner Stellung in der Verwaltungshierarchie die entsprechende Entscheidungskompetenz (siehe auch Punkt 4)?
- Was ist das Projektziel, d.h. was soll am Ende des Projektes erreicht sein? Z.B.: *Am Ende des Projektes gibt es einen Bürgerservice in dem alle wesentlichen Leistungen<sup>5</sup> der Stadt abgerufen werden können.*
- Bis wann soll das Ziel erreicht sein? Erfahrungen haben gezeigt, dass in Projekten, die einen klaren Endpunkt haben, zielgerichteter gearbeitet wird als in zeitoffenen Projekten.
- Wer ist für die Projektplanung zuständig? Die Projektplanung wird in der Regel von einem kleinen Projektplanungsteam vorgenommen, das nach der Planungsphase wieder aufgelöst wird oder im späteren Projektteam aufgeht.

Voraussichtlich werden Sie jetzt die Frage nach den Finanzen stellen! Oft wird der finanzielle Rahmen bereits bei der Auftragserteilung festgelegt. Es empfiehlt sich jedoch, die Frage der Projektkosten erst am Ende der Planungsphase zu stellen (siehe Punkt 5).

### 4. Trennung zwischen der Entscheidungsebene und der ausführenden Ebene.

Schon bei der Auftragsklärung ist klar geworden: Es gibt einen Auftraggeber und es gibt diejenigen, die das Projekt planen bzw. später die einzelnen Projektschritte ausführen. Diese Trennung ist unter dem Aspekt der Risikominimierung von besonderer Bedeutung. Im Rahmen der Projektplanung wird festgelegt, in welchen Entwicklungsstadien des Projektes sog. Meilensteine stattfinden. Bei diesen Meilensteinen entscheidet **der Auftraggeber** ob das Projekt fortgesetzt, modifiziert oder abgebrochen wird. Lieber werden einige tausend als einige Millionen Euro in den Sand gesetzt.

Leider werden die Meilensteine oft nicht eingehalten und trotz besseren Wissens das Projekt fortgesetzt. Hier ist der Auftraggeber besonders herausgefordert, seine Verantwortung wahr zu nehmen.

Bei größeren Projekten empfiehlt es sich, dass die Entscheidung für das Projekt einem Gremium – einem sog. Projektlenkungsausschuss (PLA) – übertragen wird, in dem diejenigen vertreten sind, die dieses Projekt mittragen müssen (z.B. Verwaltungsspitze, Personalrat, Vertreter/-innen der Fraktionen, ggf. Kooperationspartner usw.). Juristisch stellt sich die Frage, inwiefern hier Rechte anderer Entscheidungsgremien tangiert sind und ob beispielsweise Kooperationspartner an solchen Entscheidungen beteiligt werden dürfen ohne dass dies zu Anfechtungsmöglichkeiten führt.

---

<sup>5</sup> Die Festlegung der Leistungen kann in dieser Projektphase durchaus noch offen und Teil der Projektarbeit sein.

## 5. Projektphasen einhalten

Projektmanagement basiert auf einem aufeinander aufbauenden und in sich plausiblen Vorgehen (Abb. 2), das sich mit folgenden Phasen beschreiben lässt:

- In der **Vorbereitungsphase** geht es zunächst um die Auftragsklärung (siehe oben), die Analyse sowie um eine erste grobe Beschreibung des künftigen Angebotes/Produktes, also der künftigen Routine in Form einer Produkt- bzw. Leistungsprozessbeschreibung.

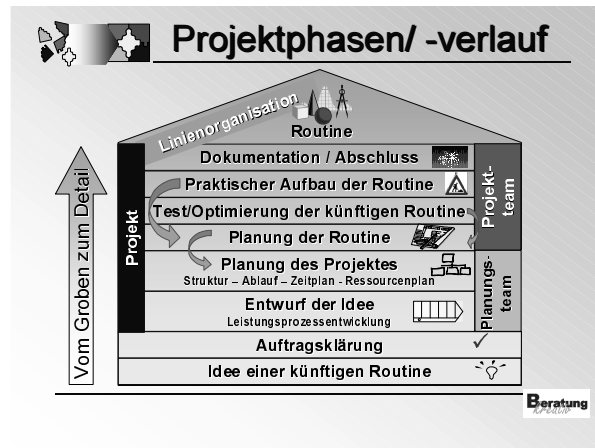


Abb. 2: Projektphasen/-verlauf

- Die **Planungsphase** schließt sich mit folgenden aufeinander aufbauenden Schritten an:

- **Projektstrukturplanung:** Aufgaben, die zum Aufbau der künftigen Routine erforderlich sind, werden in abgegrenzte Arbeitspakete und Teilprojekte aufgeteilt.
- **Projektablaufplanung:** Die Reihenfolge, in der die geschnürten Arbeitspakete abzuarbeiten sind, wird geklärt. Hier steht oft die Frage: „Henne oder Ei?“ bzw. *Legen wir zuerst fest, was im Bürgerservice alles geleistet werden soll und machen uns dann auf die Suche nach geeigneten Räumlichkeiten oder legen wir die Räumlichkeiten fest und entscheiden dann, welche Leistungen dort für den Bürger erbracht werden können?*

Übrigens: Neben der Produkt- bzw. Leistungsprozessbeschreibung sind dies die beiden wichtigsten Planungsschritte, die auch durch kein PC-Programm erledigt werden. Alles Weitere kann jetzt auch EDV-unterstützt geplant werden:

- **Zeitplanung:** Wie viel Zeit wird für das jeweilige Arbeitspaket benötigt? Aus der Ablaufplanung ergeben sich dann unter Berücksichtigung des Start- bzw. Endtermins die entsprechenden Zeitfenster<sup>6</sup>.
- **Personalplanung:** Wer verfügt über die entsprechende Qualifikation, um das Arbeitspaket abzuarbeiten bzw. das Teilprojekt oder das Projekt zu leiten? In welcher Abteilung bzw. welchem Fachbereich finde ich diese/n Mitarbeiter/-in? Wie im Punkt 2 bereits dargestellt, ergibt sich daraus eine Projekthierarchie, die von der Linienhierarchie abweichen kann. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass es in der Regel einfacher ist, Mitarbeiter/-innen temporär für ein Arbeitspaket freizustellen, wenn klar ist, in welchem Zeitfenster in welchem Umfang diese Kraft benötigt wird. Dazu benötigt das Projekt aber eine gute Zeitplanung.
- **Ressourcenplanung:** Welche Ressourcen (Geld, Material) werden benötigt, um das Projekt zu realisieren? Auch hier ist es wichtig auf der Grundlage der Zeitplanung zu wissen, welche Ressourcen wann benötigt werden.
- **Finanzplanung:** Erst jetzt, wenn klar ist, welches Personal und welche Ressourcen für das Projekt benötigt werden, lässt sich eine Aussage darüber treffen, was das Projekt kosten wird. Wohl gemerkt: Das Projekt, nicht das künftige Angebot! Denn, was der Bürgerservice kostet wird erst klar werden, wenn die Arbeitspakete „Räume“, „Ausstattung“, „EDV“ usw. ihre Planung abgeschlossen haben.

Dies bringt – vor allem bei größeren Projekten – erhebliche haushaltsrechtliche Probleme mit sich, die in den Projektseminaren immer wieder thematisiert werden: Ist es vertretbar, eine Planungsphase zu finanzieren, ohne dass die Planung dann realisiert wird? Wie können Mittel über mehrere Haushaltsjahre hinweg gesichert zugesagt werden, auch wenn

<sup>6</sup> Wichtig ist dabei auch die Einplanung sog. Pufferzeiten und die Berücksichtigung von Urlaubszeiten, da sonst das Projekt sehr schnell zeitlich aus dem Ruder läuft.

zwischenzeitlich eine andere Regierung das Sagen hat?

Andererseits macht die Finanzplanung klar, wann welche Mittel benötigt werden und wann entsprechende Entscheidungen zu treffen sind.

Abschließend sei zur Planungsphase bemerkt: Nehmen Sie das Planungsergebnis ernst! Zeigt sich, dass trotz sparsamer und möglichst realistischer Planung das Projekt nicht zum gewünschten/erforderlichen Zeitpunkt realisiert werden kann, ziehen Sie die Notbremse bereits an diesem Punkt. Ersparen Sie sich, den Projektmitarbeiter/-innen, der Verwaltungsleitung und den politisch Verantwortlichen unnötigen Ärger!

- Es folgt die **Umsetzungsphase**, in der die Arbeitspakete von den zuständigen Arbeitspaketverantwortlichen abgearbeitet und von den Teilprojektleiter/-innen bzw. der Projektleitung koordiniert werden. Dies erfordert eine gute Team- und Führungsarbeit, wie im Punkt 6 dargestellt wird.
- Die **Pilotphase**: In manchen Projekten empfiehlt es sich eine Phase vorzusehen, in der Teile oder das gesamte Projekt erprobt werden. Diese Pilotphasen sollen möglichst zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem noch nicht die großen Investitionen getätigt sind. Denn oft zeigt sich der A-Klasse-Effekt: Vorgänge, die in der Theorie funktionieren, halten dem Praxistest nicht stand.
- In der **Abschlussphase** muss das Projektergebnis und der Projektverlauf dokumentiert (siehe Punkt 8) und – auch das sollte nicht vergessen werden – der erfolgreiche Abschluss mit allen Beteiligten angemessen gefeiert werden.  
Damit wird das Projekt der Linienorganisation übergeben, die das Angebot als Routine gewährleistet.

Wird dieses Vorgehen nicht eingehalten, besteht die Gefahr, dass wesentliche Vorteile des Projektmanagements – wie sie hier beschrieben werden – verloren gehen.

## 6. Die Team- und Führungsarbeit im Projekt stärken.

„Projektarbeit ist Teamarbeit“ lautet eine Projektregel von Beratung kreativ. Projekte sind aufgrund ihrer Komplexität nicht von einzelnen zu stemmen. Es braucht ein starkes Projektteam und funktionierende Teilprojektteams, die vor allem in Krisensituationen in der Lage sind, das Projekt wieder ins Lot zu bringen (siehe auch Punkt 7). Voraussetzung dafür ist jedoch, dass sich die Teams vor allem zu Beginn auch Zeit nehmen, sich als Teams zu finden, Arbeitsformen auszuhandeln, Regeln festzulegen usw.

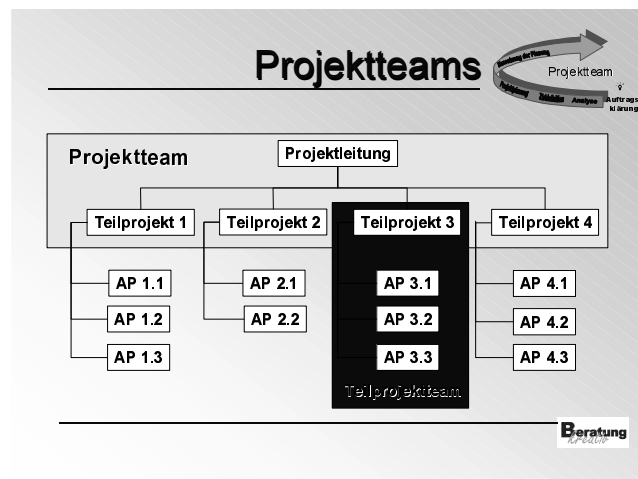


Abb. 3 Die Projektteams

Leider sind Projekte in der Verwaltung oft als „Einflussorganisation“ organisiert. Dies bedeutet, dass Arbeitspakete an Abteilungen gegeben werden und nicht konkret an einzelne Mitarbeiter/-innen. Bei dieser Organisationsform gibt es keine Projekt- bzw. Teilprojektteams. D.h., die Projektleitung muss in ständiger Auseinandersetzung mit den Abteilungsleiter/-innen darum kämpfen, dass die Arbeitspakete rechtzeitig abgearbeitet werden. Besser bewährt hat sich bei großen Projekten die reine Projektorganisation, bei der alle Projektmitarbeiter/-innen für die Zeit des Projektes freigestellt sind bzw. bei kleinen und mittleren Projekten die sog. Matrix-Organisation. Hierbei sind einzelnen Mitarbeiter/-innen Arbeitspakete zugeordnet für die diese verantwortlich sind. Verantwortlich heißt: Sie gewährleisten die zeitgerechte Erledigung und die Einhaltung des Budgets für das Arbeitspaket. Diese Organisationsform bedeutet aber auch, dass die Arbeitspakete in der Regel zusätzlich zum Tagesgeschäft abuarbeiten sind.

Dies gelingt in der Regel nur, wenn das Projekt gut geführt wird: Die Mitarbeiter/-innen müssen immer wieder motiviert werden und sich ihrer Verantwortung bewusst sein. Bewährt hat sich hier das „Führen mit Zielvereinbarungen“, ein Führungsinstrument, das den Mitarbeiter/-innen viel Gestaltungsspielraum lässt und trotzdem zur Zielerreichung führt.

Ungeachtet dessen ist es auch Aufgabe der Projektleitung, das Controlling für das Projekt zu gewährleisten.

## 7. Effektives Projektcontrolling

Zwei Größen muss die Projektleitung ständig im Auge behalten:

- In welchem zeitlichen Verhältnis steht das derzeitige Ergebnis und
- in welchem Verhältnis stehen die bisher getätigten Ausgaben

zum zu erreichenden Ziel.

Abweichungen müssen sofort registriert werden. Dies wird nur möglich sein, wenn es ein entsprechendes Berichtswesen gibt (siehe Punkt 8).

Die Projekt- bzw. Teilprojektteams sind nun gefordert geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Realisierung des Projekts im Rahmen der Planung zu gewährleisten<sup>7</sup>. Dies wird aber nur dort von Erfolg gekrönt sein, wo die Teams sich gemeinsam für das Projekt verantwortlich fühlen.

## 8. Gute Dokumentation von Projektverlauf und –ergebnisse

Das Rad muss nicht immer wieder neu erfunden werden. Leider entsteht bei vielen Projekten dieser Eindruck. Die Ursache dafür ist in einer unzureichenden Dokumentation zu suchen. Neben den kontinuierlichen Berichten der Projektmitarbeiter/-innen zum besseren Controlling sind zwei Dokumentationen von besonderer Bedeutung:

- In der Projektdokumentation finden sich die ursprüngliche Planung wieder, die Abweichungen im Projektverlauf (insbesondere in puncto Zeit und Kosten) und Probleme, die sich im Projektverlauf ergeben haben. Auf diese Unterlagen können künftige Projektplaner und –leitungen bei ähnlichen Projekten zurückgreifen. Die Zeit für diese Dokumentation wird bei weitem dadurch kompensiert, dass die Planung beschleunigt wird und Fehler nicht wiederholt werden.
- Wie unter Punkt 1 bereits erwähnt, dient ein Projekt zum Aufbau einer künftigen Routine. Diese wird im sog. Handbuch als Leistungsprozess bzw. Produkt beschrieben, z.B. *der Bürgerservice*:
  - *Wer aus der Linienorganisation ist für den Bürgerservice verantwortlich (Prozesseigenschaft)?*
  - *Welche einzelnen Leistungen werden im Bürgerservice angeboten?*
  - *Wie sehen die Abläufe aus, wenn ein Bürger zum Bürgerservice kommt?*
  - *Was passiert mit Anfragen, die im Bürgerservice nicht beantwortet werden können?*
  - *Wie finanziert sich der Bürgerservice?*
  - *usw.*

Der Vorteil eines solchen Handbuches: Jede/r Mitarbeiter/-in, die/der neu in den Bürgerservice kommt, kann sich rasch über die dortigen Leistungen, Abläufe und Verantwortlichkeiten informieren und sich somit rasch einarbeiten. Die einzelnen Leistungen werden nicht beliebig, sondern nach gewissen Standards erbracht. Dies erhöht wiederum die Qualität der Leistung.

---

<sup>7</sup> Nur bei extremen Abweichungen, die nicht mehr vom Projektteam geregelt werden können, wird sich die Projektleitung an den Auftraggeber wenden, um mit ihm Lösungen zu suchen.

## 9. Projektmitarbeit braucht Wertschätzung

Nur wenn Projektmanagement wie hier dargelegt umgesetzt wird, kann es die Vorteile entfalten, die eingangs beschrieben wurden. Projektarbeit ist sicher einerseits das Salz in der Suppe für manche/n Mitarbeiter/-in im sonst alltäglichen Verwaltungsablauf. Projektarbeit bedeutet aber auch viel zusätzliches Engagement. Nur eine Verwaltungsführung die dies anerkennt und entsprechend würdigt, wird innerhalb der Organisation die Menschen finden, die sich in den Projekten für eine zukunftsfähige Verwaltung einsetzen. Es lohnt sich!