

**Projektmanagementkonzept zur
Umsetzung der Ergebnisse
der Phasen 1 und 2 des Projektes
"Verwaltungsmanagement"**

Präsentationsunterlage

September 1991

Dr. Friedrich & Partner

1.	Projektziel und Vorgehensweise	1
2.	Prioritäten der Bundesregierung	3
2.1	Auftrag der Bundesregierung an das Projekt Verwaltungsmanagement.....	3
2.2	Aktuelle Aussagen zum Projekt Verwaltungsmanagement in der öffentlichen politischen Diskussion	7
2.3	Politische Vorgaben des Bundesministers für Verwaltungsreform und Föderalismus...	9
2.4	Konsequenzen für die Schwerpunktsetzungen der Projektarbeit sowie die Gewichtung des Ressourceneinsatzes in der Realisierungsphase.....	12
3.	Grundsätze des Projektmanagementkonzeptes für die Realisierungsphase.....	15
4.	Projektbeschreibungen	17
4.1	Projektbereich Strategie	19
4.1.1	Projekt Leitbild	19
4.1.2	Projekt Aufgabenbereinigung	22
4.1.3	Projekt Folgekostenschätzung von Gesetzesvorhaben	26
4.1.4	Projekt Wirksamkeitsanalysen	28
4.1.5	Projekt Strategisches Controlling.....	31
4.2	Projektbereich Finanzen.....	34
4.2.1	Projekt Operatives Controlling.....	34
4.2.2	Projekt Haushaltswesen.....	37
4.3	Projektbereich Personal	40
4.3.1	Projekt Organisatorische Verankerung der Personalentwicklung.....	40
4.3.2	Projekt Arbeitsplatzbeschreibung und -bewertung.....	42
4.3.3	Projekt Personalrekrutierung.....	44
4.3.4	Projekt Grundausbildung	46
4.3.5	Projekt MitarbeiterInnenförderung und -weiterbildung	48
4.3.6	Projekt Führungskräfteentwicklung	51
4.3.7	Projekt Besoldung	54
4.3.8	Projekt Job-Börse	56
4.4	Projektbereich Organisation.....	58
4.4.1	Projekt Abbau der Mitwirkungsbefugnisse der Ressorts.....	58
4.4.2	Projekt Neudefinition der Kompetenzverteilung zwischen Zentralstellen und nachgeordneten Dienststellen.....	60
4.4.3	Projekt Raumbewirtschaftung und Standortkonzentration	62
4.4.4	Projekt Grundsätze der Geschäftsbehandlung	64
4.4.5	Projekt Reform des Dienstreisewesens	66
4.5	Projektbereich Informatik.....	68
4.5.1	Projekt Systemarchitektur	68
4.5.2	Projekt Standards und Normen	71
4.5.3	Projekt ADV-Leistungsverrechnung und -controlling.....	73
4.5.4	Projekt ADV-Ressourcenmanagement	75
4.5.5	Projekt GIT (Gesellschaft für Informationstechnik).....	80
4.5.6	Projekt Bundesnetzwerk.....	82
4.5.7	Projekt Lokale ADV	84
4.5.8	Projekt Erweiterter Pilotversuch Elektronischer Akt.....	86
4.6	Projektbereich Ressortinterne Projekte.....	88
4.6.1	Projekt Bundesimmobiliengesellschaft.....	88
4.6.2	Projekt Neuordnung der Wetterdienste	91
4.6.3	Projekt Reorganisation der Wasserstraßendirektion	93
4.6.4	Projekt Reorganisation des Tiergartens Schönbrunn.....	95

4.6.5	Projekt Reorganisation des Beschaffungsbereiches im BMLV	97
4.6.6	Projekt Übergang der ao. Dotationen in die Autonomie der Universitäten/Fakultäten	99
4.6.7	Projekt Aufgabenverlagerung im Bereich der Bundesmuseen.....	101
4.6.8	Projekt Aufgabenverlagerung im Bereich wissenschaftlicher Forschung	103
4.6.9	Projekt Reorganisation des Stadtschulrates Wien und des Landesschulrates Steiermark	105
4.6.10	Projekt Reorganisation der Sicherheitsbehörden Salzburg	107
4.6.11	Projekt Reorganisation des Bereiches Wildbach- und Lawinenverbauung im BMLF.....	109
4.6.12	Projekt BMLF: Reorganisation der nachgeordneten Dienststellen	111
4.6.13	Projekt Verbesserung der Effizienz des Personaleinsatzes im Strafvollzug....	113
4.6.14	Projekt Reorganisation des Österreichischen Statistischen Zentralamtes (ÖStZ).....	115
4.6.15	Projekt Vereinfachung des Informationswesens in der Zollverwaltung	117
4.7	Übersicht: Projektleitung und mitwirkende Stellen.....	119
4.8	Übersicht: Erfolgspotentiale der Projekte für die Realisierungsphase.....	123
4.9	Projektprioritäten, Projektaufwand und Projektablaufplan	125
5.	Maßnahmeninformationssysteme	129
5.1	Maßnahmeninformationssystem Verwaltungsanalyse.....	129
5.1.1	Auswertung des Maßnahmeninformationssystems Verwaltungsanalyse: Erfolgspotentiale nach Maßnahmentypen	130
5.1.2	Auswertung des Maßnahmeninformationssystems Verwaltungsanalyse: Erfolgspotentiale nach Ressorts	132
5.2	Maßnahmeninformationssystem vertiefende Analysen.....	134
6.	Aufgaben des Projektmanagements in der Realisierungsphase	135
6.1	Generelle Aussagen zu den Aufgaben des Projektmanagements.....	135
6.2	Aufgaben der Gesamtprojektleitung	137
6.3	Gemeinsame Aufgaben der Gesamtprojektleitung und der Leiter der ressortübergreifenden Einzelprojekte	138
6.4	Gemeinsame Aufgaben der Gesamtprojektleitung und der Leiter der ressortinternen Einzelprojekte.....	140
6.5	Schulungs- und Unterstützungserfordernisse	141
6.6	Empfehlungen zur Gesamtprojektorganisation in der Realisierungsphase	143
6.6.1	Personalbedarf für die Wahrnehmung der Gesamtprojektleitung	145
6.7	Empfehlungen zum weiteren Vorgehen.....	147

1. Projektziel und Vorgehensweise

Ziel des vorliegenden Projektes war die systematische Darstellung der bisherigen Projektergebnisse (Phasen 1 und 2) sowie die Erarbeitung eines Vorgehensplans für die Phase 3 ("Realisierung") des Projektes Verwaltungsmanagement. Diese Unterlagen sollten als Grundlage für die Prioritätensetzung und Projektbetreuung der Abteilung IV/7 des Bundeskanzleramtes dienen und in Form einer Präsentationsunterlage gegenüber den Mitgliedern der Bundesregierung aufbereitet sein.

Zur Erreichung dieses Projektzieles war folgende Vorgehensweise geplant:

- Erarbeitung einer "Bottom-Up"-Projektliste:
Zu diesem Zweck wurden in den Berichten der Phase 2 die genannten Maßnahmen identifiziert. Die Maßnahmen wurden zu Arbeitspaketen für die Realisierung zusammengefaßt und daraus eine erste Projektliste gebildet. Diese Projektliste war der Ausgangs- und Bezugspunkt aller weiteren Arbeitsschritte¹);
- Ergänzung der Projektliste um "Top-Down"-Projekte:
Die "Bottom-Up"-Projektliste wurde um jene Projekte ergänzt, die sich nicht aufgrund der Berichtsanalyse ergeben, jedoch Lücken der vorliegenden Empfehlungen aus der Sicht politischer Ziele und Vorgaben oder aufgrund fachlicher Erwägungen schließen.
- Abstimmung der Projektliste und der vorläufigen Projektbeschreibungen mit BKA IV/7 und dem Kabinett des Bundesministers für Verwaltungsreform.
- Diskussion der Projektliste mit den Projektkoordinatoren:
In Einzelinterviews mit den Projektkoordinatoren sollten Detail- und Hintergrundinformationen der Projektkoordinatoren zu den sie unmittelbar betreffenden und interessierenden Problemkreisen und Vorhaben gesammelt werden, um diese nachfolgend in die Projektpläne einzuarbeiten. Dabei sollten vor allem die ressortinternen Vorhaben mit den geplanten zentralen Projekten abgestimmt werden.

¹ Daran wird deutlich, daß die im Werkvertrag zum vorliegenden Projekt angeführten 11 Leistungspunkte nicht als streng aufeinanderfolgende Arbeitsschritte zu verstehen sind, sondern die Projektarbeit eher als spiralförmige Vorgangsweise charakterisiert werden kann. Es werden die genannten 11 Grundfragen immer wieder von einem höheren Informationsstand aus neu bearbeitet; manche Methodiker sprechen in diesem Zusammenhang auch von einer iterativen und rekursiven Arbeitsweise. Die Darstellung der Ergebnisse wiederum erfolgt nach dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit für die Projektleiter und Projektteammitglieder und entspricht daher nur teilweise der Struktur der Leistungspunkte.

- Konsolidierung der Projektpläne und Abstimmung mit Abteilung IV/7 und dem Kabinett des Bundesministers für Verwaltungsreform.
- Präsentation des Projektmanagementkonzeptes in einem Workshop der Projektkoordinatoren:
Hierbei sollten neben einer umfassenden Information über den Stand der Planung im Gremium auch Umsetzungsempfehlungen auf Basis der Kenntnis des Gesamtkonzeptes erarbeitet werden .
- Endausfertigung des Berichtes und Start der Projekte.

Während der Projektarbeit zeigten sich grundlegende Auffassungsunterschiede im Projektteam bezüglich der Vorgangsweise im Projekt (vor allem über die Ziele und die Gestaltung der Gesprächsrunde mit den Projektkoordinatoren) und auch hinsichtlich der Struktur und des Inhalts des Endberichtes. Aus diesem Grund konnten weder die Einzelinterviews noch der Workshop mit den Projektkoordinatoren durchgeführt werden.

Da sich das für die Projektbearbeitung vorgesehene gemeinsame Projektteam des Auftraggebers (vertreten durch BKA IV/7) und des Beraterteams ab Anfang Juni 1991 als nicht mehr arbeitsfähig erwies, wurde der vorliegende Bericht ohne die weitere Mitwirkung der Abteilung IV/7 fertiggestellt.

2. Prioritäten der Bundesregierung

2.1. Auftrag der Bundesregierung an das Projekt Verwaltungsmanagement

Die Bundesregierung hat in einem Ministerratsbeschluß vom 3. Mai 1988 die Konzentration und Intensivierung der Verwaltungsreformbemühungen durch den Start eines Projektes "Verwaltungsmanagement" beschlossen. Der damalige Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, Dr. Heinrich Neisser, formulierte in seinem Vorwort zum Projekthandbuch, das "allen am Projekt Beteiligten die volle Information über die Ziele, die Organisation, den Projektablauf, ... liefern" sollte, den politischen Stellenwert des Projektes wie folgt:

"Dieses Projekt soll gegenüber der Öffentlichkeit die feste Entschlossenheit der Regierung zu wirksamen Sparmaßnahmen auch innerhalb der Verwaltung signalisieren und vor allem einen Beitrag zur Budgetsanierung leisten. Gleichzeitig aber sollen mit der Einleitung der Rationalisierungsmaßnahmen künftig die Leistungen gegenüber dem Staatsbürger rascher und servicegerechter erbracht werden und damit das Image der Verwaltung und der Beamten in der Öffentlichkeit gehoben werden."

Eine detaillierte Darstellung der Erwartungen der Bundesregierung an die Ergebnisse des Projektes Verwaltungsmanagement wird im Projekthandbuch in Form von sieben Zielen gegeben. Zu jedem Ziel (mit Ausnahme des Zieles 5) werden im Projekthandbuch auch Hinweise auf Maßnahmentypen gegeben, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Diese Hinweise auf Maßnahmen werden in diesem Berichtskapitel in gestraffter Form wiedergegeben, um die nachfolgend im Bericht dargestellten Vorschläge zur weiteren Gestaltung der Projektarbeit nicht nur auf ihre Übereinstimmung mit den vorgegebenen Zielen, sondern auch hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den im Projektauftrag gegebenen Empfehlungen zur Realisierung dieser Ziele beurteilen zu können. Um den Bezug zu erleichtern, werden zum Unterschied vom Projekthandbuch diese Unterpunkte mit Buchstaben gekennzeichnet.

1. Straffung der Aufgaben- und Führungsstruktur der öffentlichen Verwaltung
 - a Kompetenzbereinigungen innerhalb und zwischen Ressorts
 - b Ausgliederung von Aufgabenstellungen
 - c Ersatzloser Abbau von Aufgaben bzw. Reduzierung
2. Steigerung der Produktivität innerhalb der Verwaltung um 20 % in den nächsten 4 Jahren
 - a Verbessertes Verhältnis von Finanzmittel- und Personaleinsatz einerseits und Leistungsergebnissen andererseits

- b Überprüfung der Effektivität der Aufgabenerfüllung
- c Überprüfung der Effizienz der Aufgabenerfüllung
- 3. Senkung der Kosten des Verwaltungshandelns
 - a Kosten- und Leistungskennzahlensystem als Führungsinstrument
 - b Resultatorientierung des Verwaltungshandelns
- 4. Konzentration auf Führungsaufgaben
 - a Entlastung der Führungskräfte von operativen Aufgaben und damit mehr Raum für strategisches Denken und Erfüllung echter Führungsaufgaben
 - b Instrumente für eine resultatorientierte Führung der Verwaltung
- 5. Ausgewogenere Arbeitsverteilung für die Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung
- 6. Vermehrte Bürgerorientierung der Verwaltung
 - a Verstärken der Servicefunktion
 - b Raschere und qualitativ bessere Entscheidungen
 - c Geringere Kosten für die erbrachten Leistungen
- 7. Wahrung der Ressorthoheit
 - a Projektdurchführung in den Ressorts
 - b Methodische Unterstützung durch zentrale Stellen
 - c Konzentration zentraler Stellen auf die Organisation ressortübergreifender Problemlösungen und Auswertung der Vorschläge

Der damit formulierte Auftrag an das Projekt wurde auch von der neu konstituierten Bundesregierung aufrechterhalten. Im Koalitionsabkommen wird dazu wie folgt Stellung genommen:

"Das Projekt 'Verwaltungsmanagement' ist fortzuführen. Effizienzsteigerung und Rationalisierung bleiben die maßgeblichen Zielsetzungen.

Die Arbeit der in der Phase 2 des Projektes 'Verwaltungsmanagement' eingerichteten ressortübergreifenden Projektgruppen ist abzuschließen, die Ergebnisse sind zügig umzusetzen.

Die Verantwortung eines jeden Mitgliedes der Bundesregierung für das Projekt 'Verwaltungsmanagement', insbesondere für die Umsetzung der im Rahmen dieses Projektes erarbeiteten Reformmaßnahmen in seinem jeweiligen Ressort, wird ausdrücklich betont.

Das Projekt "Verwaltungsmanagement" soll verstärkt zur Umsetzung des Budgetziels einer weiteren Senkung des Personalaufwandes herangezogen werden. Die Umsetzung der in Zukunft zu setzenden Einsparungsziele soll über geeignete ressortspezifische Reformprojekte erfolgen, die von den einzelnen Ressortministern vorgeschlagen werden. Als Rah-

menvorgabe wird die Bundesregierung daher ein integriertes Organisations-, Verwaltungs- und Budgetkonzept entwickeln.

Die Verwaltungsreform soll mit der Besoldungs- und Dienstrechtsreform abgestimmt werden. Für alle Ressorts ist eine Personal- und Organisationsentwicklungsplanung aufzubauen, die vom für Verwaltungsreform zuständigen Mitglied der Bundesregierung koordiniert wird.

Die Verwaltungsreform soll zur Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes beitragen. Die Gebietskörperschaften brauchen zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch weiterhin öffentlich Bedienstete. Ob die Dienstverhältnisse öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich konstruiert sein sollen, muß nach Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit entschieden werden. Das "Verwaltungsmanagement" soll entsprechende Kriterien erheben.

Grundsätzlich müssen die Prinzipien des pragmatischen Dienstverhältnisses in jenen Verwaltungsbereichen außer Streit stehen, wo dem Disziplinarrecht unterworfenen und unkündbare Beamte notwendig sind. Dies wird neben der Gerichtsbarkeit insbesondere die Hoheitsverwaltung des Bundes sein, also jener Bereich der Verwaltungstätigkeit, der mit den Mitteln hoheitlicher Befehls- und Zwangsgewalt besorgt wird (Exekutivdienst, behördliche Tätigkeiten, militärische Dienste).

Die Strukturveränderungen vom Ordnungs- zum Leistungsstaat erfordern laufend eine kritische Auseinandersetzung mit den traditionellen Einrichtungen des Dienst- und Besoldungsrechtes der öffentlich Bediensteten. Im Rahmen des "Verwaltungsmanagements" soll daher festgelegt werden, welche dieser Rechtsinstitute nicht mehr zeitgemäß bzw. leistungshemmend sind (z.B. Versetzungs- und Verwendungsänderungsschutz).

Durch Rationalisierungsmaßnahmen auf allen Ebenen ist die staatliche Verwaltung effizienter, rascher und bürgernäher zu organisieren. Dazu gehört auch eine weitere Verbesserung der Informationstätigkeit über das von der Verwaltung gebotene Service und die Vereinfachung von Formularen und Amtswegen.

In jedem Bundesministerium ist ein Verwaltungscontrolling-System aufzubauen. Kosten- und Folgekostenrechnungssysteme für die Verwaltung sind zu entwickeln. Im Rahmen des Projektes "Verwaltungsmanagement" und der Verwaltungsakademie sind die dafür notwendigen Voraussetzungen anzubieten. Verwaltungscontrolling auf Ressortebene soll als Managementinstrument für die effiziente Planung und Umsetzung der Vorhaben und Programme des jeweiligen Ressorts eingesetzt werden und in weiterer Folge die Erfüllung des Regierungsprogrammes darstellen können.

Die behördliche Zuständigkeit der Bundesministerien sind auf jede Fälle zu beschränken, in denen eine bundesweit zentrale Entscheidung absolut unerlässlich ist. Schließlich werden effizienzhemmende Mehrfachkompetenzen der einzelnen Bundesministerien mit dem Ziel abgebaut werden, daß für eine Angelegenheit nur mehr ein Bundesministerium zuständig sein soll und nur in unbedingt erforderlichem Maße Mitwirkungs- und Einvernehmenskonstruktionen bestehen bleiben."

Zweifellos hat auch der Beschluß einer Plafondierung der Planstellen dem schon von Minister Neisser betonten Beitrag des Projektes zur Budgetsanierung eine zusätzliche Dimension gegeben. In einem Papier der Projektleitung vom Februar 1991 zu den Grundsätzen der Phase 3 ("Umsetzung der Lösungsvorschläge") des Projektes Verwaltungsmanagement wird dazu festgestellt:

- . *Plafondierungen (Mindesteinsparquoten) als politischer Auftrag*
- . *Die Ernsthaftigkeit von vereinbarten Plafondierungen durch vorgegebene Mindesteinsparungsquoten wird dadurch dokumentiert, daß nachträgliche Budget- oder Planstellenzuweisungen ausnahmslos nicht mehr gewährt werden"*

Zur "Realisierung der aus den Ergebnissen des Verwaltungsmanagements aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten" hat die Bundesregierung zuletzt einen Bericht des Bundeskanzlers vom 8. Juli 1991 an den Ministerrat zustimmend zur Kenntnis genommen, in dem dieser feststellt, daß *"ein neuer Weg zu einer wirksamen und umsetzbaren Personalreduktion sowie zu einer aufgabenorientierten Personalumschichtung zu finden"* ist. Dabei sind *"konkrete Maßnahmen der Verwaltungsreform, welche Umsetzungspotentiale ermöglichen"* die erste von 5 explizit genannten Grundlagen der neu zu gestaltenden Prüfung der Notwendigkeit von "Nachbesetzungen freier Planstellen durch Neuaufnahmen".

2.2. Aktuelle Aussagen zum Projekt Verwaltungsmanagement in der öffentlichen politischen Diskussion

Nicht zuletzt durch die ungewöhnlich hohe Diskrepanz zwischen den Budgetforderungen der einzelnen Ressorts für 1992 und den Konsolidierungszielen der Bundesregierung hat sich die Frage nach dem Beitrag des Projektes zur Budgetentlastung in der Öffentlichkeit deutlich verstärkt. Wie die oben angestellte Analyse jedoch deutlich zeigt, ist diese Forderung nicht neu, sondern entspricht dem bei Projektstart gegebenen Auftrag.

Die im Anhang enthaltene Zusammenstellung einer Reihe von typischen Pressemeldungen zum Thema Verwaltungsreform zeigt die Budgetorientierung der öffentlichen Diskussion im Detail. Mehrfach geäußerte Kritik an den bisherigen Ergebnissen der Verwaltungsreformbemühungen entzündet sich ausschließlich an der mangelnden Erkennbarkeit von Beiträgen des Projektes zur Budgetkonsolidierung. Auch die vom Minister für Föderalismus und Verwaltungsreform zuletzt öffentlich präsentierten Ergebnisse zu den Arbeitsbereichen "Informatikleitkonzept" und "Personalentwicklung" wurden in der öffentlichen Diskussion nicht als Beiträge zur Budgetkonsolidierung gewertet.

Es muß an dieser Stelle bemerkt werden, daß einige der vom Bundeskanzler und vom Finanzminister wiederholt genannten strukturellen Beiträge zur Budgetkonsolidierung (Bundesimmobilien AG, Privatisierung des Tiergarten Schönbrunn, Ausgliederung der Wasserstraßendirektion) Ergebnisse des Projektes Verwaltungsmanagement sind, dies jedoch in der Presse nicht registriert wird. Allein für die Schaffung der Bundesimmobilien AG wird laut einer Zeitungsmeldung der Entlastungseffekt für das Budget mit 2.5 Mrd. Schilling beziffert, wobei hier nur finanztechnische Einmaleffekte eingerechnet sind, nicht jedoch die auf Dauer realisierbare Betriebskostensenkung.

Die bereits im Oktober 1990 vom Leitungsstab des Projektes beschlossene Professionalisierung und Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit des Projektes ist offenbar noch nicht wirksam geworden.

Bemerkenswert ist auch die in Zusammenhang mit der Nachfolgefrage des im Herbst ausscheidenden Bundesministers Dipl.Ing. Riegler eröffnete Diskussion über eine etwaige Zuordnung der Verwaltungsreformagenden zum Beamtenstaatssekretariat; diese Diskussion wurde nicht zuletzt durch die regelmäßige Beschränkung der öffentlichen Erklärungen des designierten Nachfolgers auf Föderalismusfragen ausgelöst. Zuletzt wurde diese Kompetenzverschiebung auch vom politisch "zuständigen" Vizekanzler nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Es ist nicht Aufgabe dieser Studie, auf diese letztlich politisch zu entscheidende Frage näher einzugehen; daß allerdings diese Diskussion überhaupt geführt wurde, sollte als Hinweis auf die

Notwendigkeit einer präziseren Positionierung der Verwaltungsreformagenden innerhalb der Gesamtaufgaben und -ziele der Bundesregierung für die nächste Projektphase gewertet werden.

2.3. Politische Vorgaben des Bundesministers für Ver- waltungsreform und Förderalismus

In der Anfangsphase der vorliegenden Studie wurde der Frage eines geeigneten Anreizes für die Umsetzung der erarbeiteten Reformmaßnahmen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Überlegungen wurden in Zusammenarbeit mit dem Kabinett des Vizekanzlers schließlich zu einem "Sechs-Punkte-Programm des Vizekanzlers zur Verwaltungsreform" zusammengefaßt, das für die Veröffentlichung noch im Mai 1991 vorgesehen war. Damit sollte das im Koalitionsabkommen angekündigte "integrierte Organisations-, Verwaltungs- und Budgetkonzept" konkretisiert werden. Durch die zwischenzeitliche Entscheidung des Vizekanzlers, aus der Regierung auszuscheiden, kam es nicht mehr zu einer öffentlichen Präsentation und Diskussion dieses Konzeptes. Für die Projektarbeit selbst konnte allerdings von der Gültigkeit dieses Programmes ausgegangen werden, das nachfolgend dokumentiert ist (Stand Anfang Mai 1991).

Sechs-Punkte-Programm des Vizekanzlers zur Verwaltungsreform

1) Strategisches Controlling

durch Budgetierung von Gesetzesvorhaben

- . Bereits in der Gesetzgebungsphase Abwägung von Nutzen und Kosten im Sinne einer Aufgabenkritik durch den Gesetzgeber
- . Sicherung der Vollziehbarkeit von Gesetzen durch realistische Mittelausstattung
- . Mittelzuteilung an jedes Ressort nach objektivierte und stabilen Kriterien

2) Operatives Controlling

durch Gesamtbudgetierung pro Ressort

- . Entfall der gesonderten zentralen Bewirtschaftung der Planstellen und sonstiger Einzelpositionen des Budgets (z.B. ADV, Hochbau) und der damit gegebenen Zersplitterung der Budgetverantwortung
- . Angleichung der Ministerverantwortung für Budgetüberschreitungen an die Rechtslage bei Geschäftsführern von Kapitalgesellschaften (persönliche Haftung bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz)

3) Kostentransparenz

durch Abkehr von der Kameralistik

- . Umstellung der Bundesverwaltung auf doppelte Buchhaltung und damit Finanzierungs- und Erfolgsrechnung sowie Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung nach allgemeingültigen Systemen
- . Abbau von Sonderregelungen des Bundes für die Buchhaltung und sonstige betriebswirtschaftliche Systeme und damit Entfall von Schulungs-, Organisations- und ADV-Kosten etc.

**4) Volle Ministerverantwortung
durch Abbau von Mehrfachkompetenzen**

- . Entfall der Mitwirkung des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundeskanzleramtes bei Einzelentscheidungen
- . Flexibilität des Budgetvollzuges innerhalb des Budgetrahmens jedes Ressorts

**5) Effiziente Organisation
durch Aufgabenentflechtung**

- . Differenzierte Gestaltung der Organisation entsprechend den spezifischen Aufgaben jeder Dienststelle (insbesondere Hoheits- und Leistungsverwaltung)
- . Kostentransparenz und Kostenbewußtsein durch Leistungsverrechnungssysteme innerhalb und zwischen Dienststellen, dadurch auch Überprüfung der Wirtschaftlichkeit von Leistungen der Verwaltung, die grundsätzlich auch von Privaten erbracht werden könnten

**6) Motivation der Bediensteten
durch flexibles Dienstrecht**

- . Aufgaben- und leistungsgerechte dienstvertragliche Regelungen durch Anwendung der Instrumente des allgemeinen Arbeitsrechtes (Kollektivverträge, Betriebsvereinbarungen) auf Grundlage von Rahmengesetzen (vergleichbar dem Angestelltengesetz)
- . Bemessung und Zuerkennung von Zulagen, Prämien etc. durch den Ressortschef innerhalb seines Budgetrahmens

2.4. Konsequenzen für die Schwerpunktsetzungen der Projektarbeit sowie die Gewichtung des Ressourceneinsatzes in der Realisierungsphase

Plangemäß muß sich nach einer Phase der intensiven Arbeit an einer Reihe von Detailfragen und dem Vorliegen einer großen Zahl von inhaltlichen Aussagen und Maßnahmenempfehlungen aus der Phase 1 (Ressortinterne "Verwaltungsanalysen") und der Phase 2 (Ressortübergreifende und ressortinterne "Vertiefungsstudien") die Projektarbeit voll auf die Sicherung des Umsetzungserfolges konzentrieren.

Die Beurteilung des Umsetzungserfolges wird anhand der ursprünglich gesetzten Ziele des Projektes erfolgen, die - wie oben gezeigt - durch keine der aktuellen Entwicklungen in Frage gestellt oder relativiert wurden.

In der bisherigen Projektarbeit offenbar unterschätzt wurde die Bedeutung einer kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit für Zielgruppen außerhalb der Verwaltung. Dabei geht es nicht nur um eine Information der Öffentlichkeit über Erfolge und Probleme, sondern auch um eine Information der Projektleitung über die Ansprechbarkeit der durch die Journalisten repräsentierten Öffentlichkeit für verschiedene Teilaspekte des Vorhabens. Das Image der Erfolglosigkeit, das mit dem Projekt regelmäßig verbunden wird, ist sicher eine wesentliche Ursache für die mangelnde Bereitschaft der Mitglieder der Bundesregierung, sich mit dem Projekt Verwaltungsmanagement entsprechend den programmatischen Aussagen des Koalitionsabkommens öffentlich zu identifizieren bzw. sich für die in diesem Projekt erarbeiteten Maßnahmen auch gegen Widerstände ressortintern zu engagieren.

Von entscheidender Bedeutung für den zuletzt auch von Minister Riegler konstatierten mangelnden Umsetzungserfolg dürfte aber wohl das fehlende Eigeninteresse der Ressorts an einer Realisierung der im Projekt erarbeiteten Maßnahmen sein. In diese Richtung zielten schon die im Februar von der Projektleitung formulierten "Grundsätze der Phase 3", wenn als "Anreiz: freie Verfügbarkeit der Ressorts über 50 % ihrer Einsparungen" vorgeschlagen wird. Dieser Vorschlag wurde vom amtierenden Bundesminister kürzlich mit einer auf 1/3 reduzierten Quote öffentlich präsentiert. Diese Maßnahme zielt zweifellos in die richtige Richtung, würde jedoch auf die Dauer zu einer nur noch schwer administrierbaren Zweigleisigkeit der Budgetierung führen. Zusätzlich könnten Budgetbelastungen durch (angeblich) neue Aufgaben sowie Folgekosten aus den mit den freien Mitteln gesetzten Maßnahmen diese Einsparungserfolge zu Lasten des Gesamtbudgets wieder kompensieren.

Ein konkreter Schritt zum Abbau zentral bewirtschafteter Sonderbudgets wurde im Projekt Verwaltungsmanagement am Beispiel des Bundeshochbaus gesetzt. Durch den Transfer der bisher zentral beim Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten geführten Budgetmittel zu den Nutzern bei gleichzeitiger Einführung von

marktorientierten Nutzungsentgelten an die Bundesimmobilien AG wird den Ressorts ein Anreiz zur Einsparung von Flächen bzw. zur Aufgabe von Standorten in "teuren Lagen" gegeben. In die gleiche Richtung zielen die ebenfalls in Projekten der Phase 2 erarbeiteten Konzepte zur Verrechnung der Leistungen des Statistischen Zentralamtes an die Nutzer sowie zur Gründung von Servicerechenzentren mit einer Leistungsverrechnung an die Nutzer.

Während der Laufzeit dieser Studie wurden zu diesem Thema neue Vorschläge des Finanzministers zum Haushaltsrecht präsentiert, die durch eine Kombination von Ziel- und Budgetplänen den Übergang zu einer Gesamtbudgetierung pro Ressort (d.h. eine über alle Kostenarten hinweg gültige Quote am Gesamtbudget) ermöglichen sollten. Damit ergibt sich auf höchster politischer Ebene eine Konvergenz mit den schon im Sechs-Punkte-Programm des Vizekanzlers geforderten Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform.

Alle von den Projektgruppen bisher genannten Strukturveränderungen klammern jedoch das bedeutendste Sonderbudget aus, nämlich die zentrale Planstellenbewirtschaftung. In der Praxis läßt sich dadurch z.B. die mögliche Amortisation einer ADV-Investition durch Planstellenreduzierungen schon allein wegen der Jährlichkeit der Budget- und Stellenplanerstellung und den damit verbundenen Problemen einer zentralen Kontrolle der sich über mehrere Jahre verteilenden Veränderungen nicht zwingend regeln. Bei dem systembedingt gegebenen mangelnden Eigeninteresse des Ressorts an der Realisierung der möglichen Personaleinsparungen ergeben sich daher genügend Möglichkeiten einer begründeten Abwehr des späteren Abbaus von Planstellen. Die Auswirkungen dieser negativen Regelkreise können in der Praxis an der bisherigen Erfolglosigkeit des Versuchs von substantiellen Personaleinsparungen beobachtet werden.

Der am Beispiel der Planstelleneinsparung beschriebene negative Regelkreis ist in analoger Weise für alle Maßnahmen der Verwaltungsreform wirksam, sofern es sich um Maßnahmen der Verwaltungsrationalisierung handelt. Jeder Versuch, dem durch eine verstärkte "Überwachung" der Ressorts - und sei es auch unter dem Titel Projektcontrolling - hinsichtlich der Umsetzung von definierten Maßnahmen zu begegnen, muß systembedingt ebenso wenig Erfolg zeigen wie der bisherige Versuch, auf diese Weise Planstellen einzusparen. Wahrscheinlich nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen, sondern wohl auch in Kenntnis dieser Mechanismen hat das Projekt Verwaltungsmanagement die "Wahrung der Ressorthoheit" als Ziel festgeschrieben; das Koalitionsabkommen hat diesen Akzent für die Realisierungsphase sogar noch verstärkt.

Für die Planung der Realisierungsphase stellte sich in Kenntnis dieser Probleme schon früh die Frage, wie eine Dynamik zugunsten einer intensiven Realisierung der erarbeiteten Konzepte und Maßnahmen erreicht werden konnte. In einem Workshop mit den Projektkoordinatoren am 13. Februar 1991 war nachdrücklich darauf hingewiesen worden, daß die Arbeit der Realisierungsphase **innerhalb** der Ressorts gelei-

stet werden müsse; dies entspricht völlig den Aussagen des Koalitionsabkommens zu diesem Thema. Kernfrage der Planung für diese Phase war daher, wie sowohl die ressortintern als auch die ressortübergreifend erarbeiteten Konzepte mit den Eigeninteressen der Ressorts so gekoppelt werden können, daß die Ressorts selbst an einer Umsetzung interessiert sind.

Diese Überlegungen fanden im nach dem Projektkoordinatorenworkshop verfaßten Papier der Projektleitung zu den Grundsätzen der Phase 3 insofern Eingang, als mit der Verfügbarkeit eines Teils der Einsparungen ein **positiver Anreiz**, mit der Forderung, daß über die vereinbarten Plafondierungen hinausgehende "nachträgliche Budget- oder Planstellenzuweisungen ausnahmslos nicht mehr gewährt werden" andererseits ein **negativer Anreiz** geschaffen werden sollte. Diese volkstümlich als "Zuckerbrot und Peitsche" bekannte Strategie erschien als die einzige Möglichkeit, das in Form von Reorganisationskonzepten aus den Phasen 1 und 2 vorliegende Angebot innerhalb überschaubarer Zeiträume "flächendeckend" umzusetzen (wie dies im genannten Grundsatzpapier als Ziel der Phase 3 genannt wurde). Das oben dokumentierte 6-Punkte-Programm ist als geschlossenes Konzept solcher flankierender Maßnahmen zu werten.

3. Grundsätze des Projektmanagement- konzeptes für die Realisierungsphase

Bei der Gewichtung der in den Phasen 1 und 2 erarbeiteten Maßnahmen für die Planung der Realisierungsphase wurde aufgrund der dargestellten politischen Vorgaben und unter Beachtung der Regeln des Projektmanagements von folgenden Grundsätzen ausgegangen:

- Eine möglichst große Zahl von Projekten muß von den betroffenen Ressorts eigenständig durchgeführt werden können, die Zahl der zentral geführten Projekte ist zu minimieren. ²⁾
- Jedes Projekt soll hinsichtlich der fachlichen Schwerpunkte und den daraus resultierenden Qualifikationsprofilen der Projektmitarbeiter möglichst homogen sein, um eine zügige Umsetzungsarbeit ohne fachbedingte Kommunikationsprobleme zu ermöglichen. ³⁾
- Jedes Projekt sollte möglichst gleichgerichtete Ziele beinhalten, um Verzögerungen durch die Diskussion von Zielkonflikten zu vermeiden.
- Projekte mit einem Beitrag zur Budgetsanierung müssen Vorrang vor Projekten zur Steigerung der Leistungsqualität haben, um die Möglichkeiten der Bundesregierung zur ausreichenden Dotierung der Vorhaben zu fördern. ⁴⁾
- Die Projekte müssen eine kontinuierliche Folge von verwaltungsintern und öffentlich anerkannten Realisierungsergebnissen ermöglichen, um das Image der Erfolglosigkeit zu brechen.
- Begleitend zu den budgetorientierten Projekten müssen langfristig wirksame Qualitätsverbesserungen der Bundesverwaltung eingeleitet werden, da andernfalls die langfristig notwendigen strukturellen Verbesserung zugunsten von Kurzfristerfolgen mit beschränkter Wirkung versäumt werden könnten. ⁵⁾

² Die Realisierung von Maßnahmen bedarf der Vertrautheit mit den Details und kann daher von zentralen Stellen der Verwaltung oder Beratungsfirmen nur wirksam unterstützt werden, wenn die Betroffenen selbst die Realisierung vorantreiben.

³ Es muß davon ausgegangen werden können, daß die Projektgruppen der Phase 2 die interdisziplinären Aspekte aller Vorhaben in hinreichendem Maße berücksichtigt haben, so daß der Vorteil eines in fachlich homogenen Teams rascheren Fortschreitens der Realisierungsarbeit ohne negative Folgen die Qualität des Projektergebnisses genutzt werden kann

⁴ Andernfalls kann keine Bereitschaft zur ausreichenden Bereitstellung der für die Realisierung erforderlichen Budgetmittel erwartet werden.

⁵ Eine Beschränkung auf kurzfristige Einsparungen würde den Zielen des Projektes widersprechen.

- Die Projekte müssen den Ressorts ein umfassendes und attraktives Angebot zur Weiterentwicklung des Ressorts im Sinne der Ziele des Projektes Verwaltungsmanagement ermöglichen, dessen sich die Bundesverwaltung auch nach Auslaufen des Projektes bedienen kann. ⁶⁾
- Die Durchführung der Projekte darf nicht vom Goodwill **aller** Ressorts abhängig sein, sondern es muß auch ein "Vorpreschen" einzelner Ressorts möglich sein; diese Pionierrolle muß für das Ressort bei Einhaltung der Ziele des Projektes Verwaltungsmanagement schon mittelfristig mit substantiellen Vorteilen verbunden sein.
- Sowohl das Haushaltsrecht als auch das Dienst- und Besoldungsrecht müssen in der Realisierungsphase als Hebel der Realisierungsmotivation eingesetzt werden und müssen daher ins Projekt integriert werden. ⁷⁾
- Engpaß des Projekterfolges ist nicht der Mangel an Ideen und Konzepten, sondern der Mangel an nach außen wirksamen Darstellungen der Realisierungserfolge. ⁸⁾

⁶ Das Projekt Verwaltungsmanagement ist als Starthilfe für langfristige Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Verwaltungsorganisation zu sehen. Die Zuordnung der Projekte zu den Komponenten Strategie, Finanzen, Personal, Organisation, Informatik eines allgemeingültigen "Unternehmensmodells" erleichtert die Übernahme von Projektergebnissen in die ressortinterne Entwicklungsarbeit unabhängig von der Art der Beteiligung des Ressorts an den Projektarbeiten.

⁷ Dazu äußert sich das Koalitionsabkommen sehr deutlich und die zwischenzeitlichen Vorschläge des zuständigen Staatssekretärs gehen durchwegs in diese Richtung.

⁸ Konzeptionelle Projekte sind daher im Rahmen des Projektes Verwaltungsmanagement nicht mehr aufzunehmen.

4. Projektbeschreibungen

Im folgenden Abschnitt sind die zur Realisierung anstehenden Maßnahmen zu Projekten zusammengefaßt und diese Projekte nach einer einheitlichen Struktur beschrieben.

Die Projekte sind fünf thematischen Bereichen zugeordnet, die an einem allgemeinen Modell einer Verwaltungsorganisation orientiert sind. Gegenüber den Phasen 1 und 2 in besonderem Maße akzentuiert ist hier der Bereich Strategie, in dem alle den Zielen 1, 4 und 6 des Projektes Verwaltungsmanagement zuzuordnenden Maßnahmen zusammengefaßt sind. Vor allem das Projekt "Aufgabenbereinigung" ist mit dem Projekt "Haushaltswesen" ein typisches "Top-Down-Projekt" (vgl. dazu Kapitel 1), das nicht direkt aus Maßnahmen der Phasen 1 und 2, sondern aus Notwendigkeiten der Zielerreichung bis zum Jahre 1993 abgeleitet wurde.

Nachstehend einige Anmerkungen zu den Inhalten der Projektbeschreibungen:

"Maßnahmen/Projektaufgaben/Meilensteine":

Bei der Auflistung der Projektaufgaben wurde versucht, eine Reihenfolge einzuhalten, die auch für die Maßnahmenumsetzung in der Projektarbeit gilt; allerdings ist auch hier die in Kapitel 1 für dieses Projekt genannte spiralförmige Vorgangsweise gültig. Projektmeilensteine sind dabei mit einem * gekennzeichnet. Als Meilenstein gelten markante Zwischenergebnisse der Projektarbeit, die insbesondere auch den nicht direkt am Projekt beteiligten Stellen eine Beurteilung des Fortschritts der Projektarbeit ermöglichen.

Bei der Auswahl der Pilotressorts gilt generell, daß ein für die Aufgabenstellung des Projektes repräsentativer Anteil von Aufgaben der Hoheits-, Leistungs- und Förderungsverwaltung in den gewählten Ressorts angestrebt werden soll.

"Erfolgspotential":

Analysiert man die Ziele des Projektes Verwaltungsmanagement unter dem Gesichtspunkt ihres Beitrages zur Erfüllung jener Kriterien, an denen die Erfolge des Projektes anlässlich des im Jahr 1993 zu erstellenden Schlußberichtes an die Bundesregierung aller Voraussicht nach gemessen werden, so lassen sich die nachfolgend angeführten Kriterien ableiten:

Budgetentlastung:

Dieses Kriterium korreliert vor allem mit der Erreichung der Ziele 1, 2, 3 (siehe Kapitel 2.1)

Leistungssteigerung:

Dieses Kriterium korreliert vor allem mit der Erreichung der Ziele 1, 2, 4 und 6 (siehe Kapitel 2.1)

Motivationsförderung:

Dieses Kriterium korreliert vor allem mit der Erreichung der Ziele 4 und 5 (siehe Kapitel 2.1)

Angesichts der in der öffentlichen Diskussion immer wieder erkennbaren Kritik an mangelnden Kurzfristerfolgen wurde die Fristigkeit der durch ein Projekt erzielbaren Erfolge ebenfalls bewertet. Dabei wurde von folgendem Kategorienschema ausgegangen:

- | | |
|-----------------------------------|---|
| Kurzfristiges Erfolgspotential: | Erkennbare Wirkung innerhalb eines Jahres ab Projektstart zu erwarten |
| Mittelfristiges Erfolgspotential: | Erkennbare Wirkung zwischen einem und drei Jahren nach Projektstart zu erwarten |
| Langfristiges Erfolgspotential: | Erkennbare Wirkung erst nach mehr als drei Jahren zu erwarten |

Ein kurzfristiges Erfolgspotential gilt natürlich auch mittel- und längerfristig, so daß jedes Erfolgspotential nur im Rahmen der kürzesten Frist angeführt werden muß.

Es muß darauf hingewiesen werden, daß in den Projektberichten der Phasen 1 und 2 nur punktuelle Aussagen zu den Erfolgspotentialen vorhanden sind, die überdies nach unterschiedlichen Gesichtspunkten gegliedert sind. Alle Angaben in den Projektbeschreibungen sind daher mit großen Unschärfen behaftet, umso mehr, als die Projektbetreuer und -koordinatoren der Phasen 1 und 2 für die Erstellung dieses Berichtes aus den anfangs genannten Gründen nicht zur Verfügung standen. Die Projektteams sollten aber trotz dieser Einschränkungen einen hilfreichen Anstoß und eine erste Grundlage für eine Nutzenbewertung ihres Projektes erhalten, die überdies einer projektübergreifend einheitlichen Systematik folgt.

"Projektschnittstellen":

Hier wird angegeben, mit welchem anderen Projekt die Notwendigkeit der Abstimmung oder zumindest des Informationsaustausches besteht. Der Inhalt des Koordinationserfordernisses wird jeweils in Klammern angeführt. Auch hier müssen die Projektteams noch wesentliche Schritte zur Präzisierung und auch Ergänzung leisten.

6. Aufgaben des Projektmanagements in der Realisierungsphase

6.1. Generelle Aussagen zu den Aufgaben des Projektmanagements

Unter Projektmanagement wird nach DIN 69001 die Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -technik und -mittel für die Abwicklung eines Projektes verstanden.

Projekte unterscheiden sich von Linienaufgaben durch folgende typische Merkmale¹⁴):

- Abgrenzung des Leistungsumfanges (inhaltliche Abgrenzung)
- Vereinbarung der Projektdauer (zeitliche Abgrenzung)
- Vereinbarung des Projektaufwandes (quantitative Abgrenzung).

"Die häufigsten Fehler in Projekten sind zu hoch gesteckte Ziele, Illusionen über den Zeitbedarf, fehlende Motivation, mangelnde Qualifikation der Beteiligten, schlechte Kommunikation, kein methodisches Vorgehen"¹⁵).

"Kein Projekt - ob groß oder klein - darf gestartet werden, ohne daß die nachfolgenden Fragen eindeutig beantwortet sind:

WARUM?, WAS?, WIE?, WER?, WO?, WANN?, WOMIT?"¹⁶)

Generell können zwei Gruppen von Projektmanagementaufgaben unterschieden werden:¹⁷)

- Projektplanung und -kontrolle
 - . Planung und Kontrolle der Projektleistungen (qualitativ, quantitativ)
 - . Planung und Kontrolle des Projektablaufes und der Projekttermine
 - . Planung und Kontrolle der Projektressourcen (personell, finanziell, etc.)

¹⁴ In Anlehnung an die Literaturzusammenfassung von H. Rattinger, Dissertation an der TU Wien, 1989

¹⁵ W. Wintersteiger in der Teilnehmerunterlage zum Informationsforum Verwaltungsmanagement zum Thema Projektmanagement

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ Gareis, Projektmanagement: Was? Wie? Wozu?, PMI an der WU Wien, 1987

- Projektorganisation
 - . Aufgaben-, Kompetenzen- und Verantwortungsverteilung
 - . Kommunikation und Kooperation
 - . Entwicklung und Anwendung von organisatorischen Regeln, Normen, Werten
 - . Personaleinsatz und projektbezogene Personalentwicklung

Da der Aufbau der für die Projektabwicklung der Phase 3 notwendigen Personalkapazitäten in der Abteilung BKA IV/7 aus den schon beschriebenen Gründen nicht möglich ist, wird eine Beschränkung der dort wahrgenommenen Projektmanagementaufgaben auf die **Projektplanung und -kontrolle** (in Anlehnung die Formulierungen des Projekthandbuches könnte man den Terminus "Gesamtprojektleitung" verwenden) vorgeschlagen.

Die Wahrnehmung des Aufgabenbereiches **Projektorganisation** sollte hingegen durch die jeweiligen Projektleiter erfolgen.

6.2. Aufgaben der Gesamtprojektleitung

Als Grundlage für die künftige Tätigkeit der Gesamtprojektleitung liegt hiermit ein Projektmanagementkonzept vor, das zu allen Teilaufgaben der Projektplanung und -kontrolle Aussagen auf Grundlage der Ergebnisse der Phasen 1 und 2 des Projektes Verwaltungsmanagement enthält.

Es ist zu beachten, daß ein solches Konzept nicht nur aufgrund der Fülle des zu verarbeitenden Materials zwangsläufig immanente Unschärfen und Fehler enthält, sondern jede Projektarbeit unvorhergesehenen externen Einflüssen (z.B. politische Entscheidungen, budgetäre Restriktionen) unterliegt. Nicht zuletzt ist auch die inhaltliche und terminliche Erreichbarkeit der Projektziele von den im Projekt tätigen Personen abhängig.

Der vorliegende Plan muß daher von der Gesamtprojektleitung begleitend zur Projektarbeit regelmäßig fortgeschrieben und wo notwendig korrigiert werden; dafür erscheint eine vierteljährliche Aktualisierung angemessen.

6.3. Gemeinsame Aufgaben der Gesamtprojektleitung und der Leiter der ressortübergreifenden Einzel- projekte

Seitens der Gesamtprojektleitung sind folgende Schritte zur Aufnahme der Arbeit an den ressortübergreifenden Projekten zu setzen:

- Überprüfung des Projektmanagementkonzeptes in Zusammenarbeit mit den Projektkoordinatoren und Abstimmung mit der Ressortleitung
- Sicherung der budgetären Voraussetzungen für die Projektdurchführung und nötigenfalls Anpassung des Projektplanes
- Nominieren der Projektleiter und gemeinsame Überprüfung der Projektpläne
- Gemeinsam mit den Projektleitern Auswahl der für die Projektrealisierung erforderlichen Mitarbeiter und Vereinbarung der notwendigen Verfügbarkeit dieser Mitarbeiter für die Projektarbeit
- Initiieren und eventuell Leitung von Kickoff-Meetings (allenfalls auch mit externer Unterstützung)

Die nominierten Projektleiter übernehmen gemeinsam mit den Projektmitarbeitern nachfolgende Arbeitsschritte:

- Weitere Detaillierung der Projektplanung auf Grundlage der vorliegenden Projektaufträge und des "Maßnahmeninformationssystems vertiefende Analysen" unter Berücksichtigung der tatsächlich verfügbaren Ressourcen und Ist-Termine
 - . Planung der Arbeitsschritte, Balkenterminterplan
 - . Verteilung der Aufgaben auf die Mitglieder des Projektteams, Überprüfung der Zusammensetzung des Projektteams hinsichtlich Kapazität und Verfügbarkeit der erforderlichen Qualifikationsprofile
 - . Budgetplan (Aufwand intern und extern, Finanzbedarf für externe Unterstützung)
 - . Kosten-/Nutzenbewertung des Projektes und eventuell Anpassung des Projektplanes (z.B. Einschränkung des Projektumfanges, des Detaillierungsgrades) bis zum Erreichen einer angemessenen Kosten-Nutzen-Relation oder Empfehlung zur Einstellung des Projektes
- Durchführung eines Projekt-Audits gemeinsam mit der Gesamtprojektleitung (eventuell mit externer Unterstützung durch Projektmanagementexperten)
 - . Überprüfung der von der Projektgruppe erstellten Projektplanung hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit dem Projektgesamtkonzept

- . Festlegung des weiteren Vorgehens, insbesondere der Termine und des Umfangs von Fortschrittsberichten bei Erreichen der definierten Meilensteine und der Projekt-Dokumentation
- . Vereinbarung des Projektberichtswesens (Protokollstandards, Verteiler für Protokolle, Fortschrittsberichte und Ergebnisberichte, Abstimmtermine mit der Gesamtprojektleitung und anderen Projekten)
- . Vereinbarung der Richtlinien für die Projektdokumentation
- . Vereinbarung der Aufzeichnung des monatlichen Aufwandes für die Projektarbeit durch die Teammitglieder als Grundlage für die Erstellung von Plan-/Ist-Vergleichen
- Während der Projektarbeit monatliche Erstellung von standardisierten Fortschrittsberichten der Projektleitung an die Gesamtprojektleitung betreffend
 - . Stand der Projektarbeit (Ergebnisse, Aufwand Ist und Plan)
 - . Probleme der Projektarbeit
 - . Erforderliche Maßnahmen
 - . Weiteres Vorgehen
 - . Bewertung des Projektfortschrittes (Ergebnis, Termine, Aufwand)
- Während der Projektarbeit i.d.R. Teilnahme des Projektkoordinators an den Sitzungen des Projektteams, nicht jedoch an Arbeitsbesprechungen
- Während der Projektarbeit vierteljährliche Berichte der Gesamtprojektleitung an die politische Ebene unter Bezugnahme auf die definierten Erfolgspotentiale und die im Projekthandbuch genannten Projektziele
- Aufnahme der Arbeit an der Phase 4 des Projektes ab Mitte 1992 auf Grundlage der Quartalsberichte der Gesamtprojektleitung

6.4. Gemeinsame Aufgaben der Gesamtprojektleitung und der Leiter der ressortinternen Einzelprojekte

Die für die ressortübergreifenden Projekte angeführten Aufgaben der Gesamtprojektleitung sollten bei den ressortinternen Projekten durch die Projektkoordinatoren wahrgenommen werden.

Die Gesamtprojektleitung sollte bei den ressortinternen Projekten nur in der Startphase und auch dies nur auf Anforderung des Ressorts tätig werden. Von besonderer Bedeutung für den Erfolg der Projektarbeit in den Ressorts ist der Informationstransfer zwischen Projekten und die Unterstützung bei der Auswahl externer Berater aufgrund der von der Gesamtprojektleitung gesammelten Erfahrungen.

Die von den Projektkoordinatoren erstellten Quartalsberichte an den Ressortminister sind jedoch nach Abstimmung mit diesem auch der Gesamtprojektleitung zur Verfügung zu stellen. Diese wird nur bei erkennbaren gravierenden Abweichungen von der ursprünglichen Planung im Sinne eines Projekt-Controllings aktiv und erarbeitet gemeinsam mit dem Projektkoordinator eine korrigierte Planung bzw. Maßnahmen zur Vermeidung von Zielabweichungen.

6.5. Schulungs- und Unterstützungserfordernisse

Die weitestgehende Verlagerung der Projektarbeit in die Ressorts und die erforderliche Rekrutierung zusätzlicher Mitarbeiter für die Wahrnehmung der Projektkoordination erfordert die Durchführung von Schulungsmaßnahmen begleitend zur Projektarbeit. Dabei sollte schon aus Zeitgründen von generellen Schulungsangeboten möglichst abgesehen werden, da der Transfer des erworbenen Wissens in die praktischen Erfordernisse der Projektarbeit mit zu hohen Risiken behaftet ist.

Bei allen Projekten mit externer Unterstützung sollte bei der Auswahl der Beratungsfirmen darauf geachtet werden, daß diese eine projektspezifische Schulung qualifiziert anbieten können. Dabei sollte auch bedacht werden, daß der Einsatz von ohnehin bereits projekterfahrenen Mitarbeitern der Bundesverwaltung im Rahmen solcher Schulungen die höchste Erfolgswahrscheinlichkeit bringt.

Das projektbezogene Schulungsangebot sollte vordringlich folgende Themen abdecken, sich dabei jedoch auf den für die spezifische Projektarbeit angemessenen Umfang beschränken:

- Leitung und Moderation von Projektgruppen, Gesprächsführung
- Methoden und Techniken der Projektplanung und -steuerung
- Instrumente des Projektmanagements (siehe die Übersicht auf der nächsten Seite)
- Präsentationstechniken, Public Relations

Eine fachliche Schulung ist nicht Gegenstand der Projektarbeit, sondern muß bei den Projektgruppenmitarbeitern vorausgesetzt werden können.

Instrument	Einsatzzweck
Strukturierte Projektbeschreibung	* Vergleichbare Projektdarstellung
Projektstrukturplan	* Darstellung der thematischen Struktur der Projekte * Prüfung auf Vollständigkeit und gleiche Detaillierungsgrade
Meilensteinterminplan	* Darstellung der Ecktermine als Basis für Detailplanungen * Ergebnisorientierung der Terminplanung
Aufwandsschätzungen	* Frühzeitiges Ausscheiden von unrealisierbaren Vorhaben * Rechtzeitige Sicherung von Zusatzkapazitäten für kritische Aufgaben (Meilensteine, Schnittstellen)
Projektaufwandsverfugung	* Rasches Erkennen von Über- und Unterdotierungen der Projektarbeit gemessen an projekt- und personenbezogenen Planwerten
Projektschnittstellenmatrix	* Erkennen von Abhängigkeiten * Aufzeigen von Abstimmerfordernissen zwischen Projekten
Protokollstandards	* Sicherung des Informationsaustausches * Erhöhung der Effizienz von Sitzungen * Frühzeitiges Erkennen von Fehlentwicklungen durch Gesamtleitung
Projektausschuß	* Linienübergreifendes Entscheidungs- und Steuerungsorgan * Regelmäßige und zwingende Präsentation des Projektstatus
Projekthandbuch	* Sicherung von Standards der Projektarbeit * Terminliche Entschärfung der Schulungsproblematik
Projektcharakterisierungen	* Hinweis auf Gleichartigkeiten und Unterschiede von Projekten zwecks rechtzeitiger Koordination und Abstimmung
Kickoff-Meetings	* Vermeiden eines schleifenden Projektbeginns * Frühzeitiges Erkennen und Beeinflussen von kritischen Faktoren * Förderung des Gruppenbewußtseins im Projekt
Projekt-Audits	* Abstimmung von Projekten mit zentralen Erfordernissen * Feed-Back von und an Projekte seitens der Gesamtprojektleitung
Projekt-Review	* Rückblick auf die Projektarbeit durch die Projektmitarbeiter als Grundlage für Lernprozesse

6.6. Empfehlungen zur Gesamtprojektorganisation in der Realisierungsphase

In der Realisierungsphase sollte die Projektorganisation so gestaltet werden, daß ein möglichst hohes Realisierungstempo gewährleistet ist. Dies erfordert:

- a) Weitestgehende Vereinfachung und Straffung der Entscheidungs- und Berichtswege

Es erscheint zweckmäßig, die bisher dem Leitungsstab zufallenden Aufgaben der Abteilung BKA IV/7 zu übertragen, die bereits in den Schlußphasen der Phase 2 de facto in dieser Funktion tätig war.

Den Projektkoordinatoren kommt in der Phase 3 noch mehr als bisher eine Schlüsselstellung zu. Auch hier ist auf Grundlage der im Workshop der Projektkoordinatoren im Februar 1991 formulierten Anforderungen ein Konsens mit den Ressortleitern über die Aufgaben und das damit zwingend verbundene Pouvoir der Projektkoordinatoren herzustellen. Es ist zu bedenken, daß in einigen Ressorts auch die politische Leitung seit Start des Projektes gewechselt hat, so daß eine Aktualisierung der zu Projektbeginn getroffenen Entscheidungen schon allein aus Informationsgründen zweckmäßig wäre.

- b) Sicherung eines hinreichenden Interesses an der Realisierung der erarbeiteten Maßnahmen durch die einzelnen Ressorts

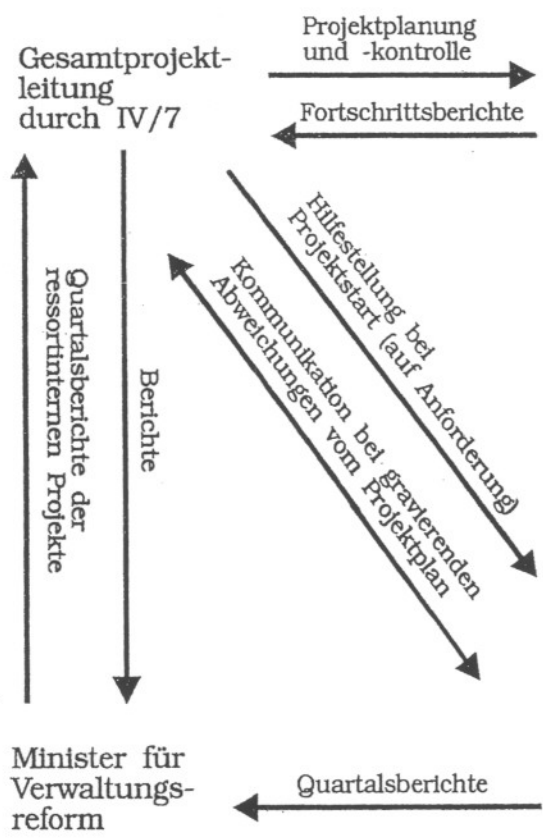
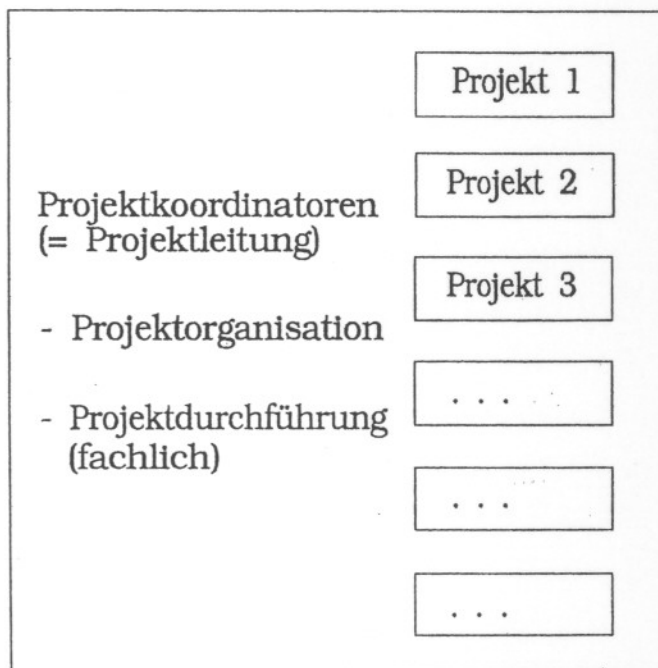
Es erscheint zweckmäßig, die personelle Zusammensetzung des Koordinationskomitees den Erfordernissen der nunmehr anstehenden Projekte anzupassen und jedenfalls Vertreter der Parlamentsklubs und des Rechnungshofes einzubeziehen.

Die Verkoppelung des Projektes Verwaltungsmanagement mit den vom Bundesminister für Finanzen geplanten Budgetbegleitgesetzen erscheint als eine neue Chance in dieser Frage und könnte durch das Strategie-Projekt "Aufgabenbereinigung" eine wesentliche Erhöhung der Akzeptanz des Projektes Verwaltungsmanagement bringen.

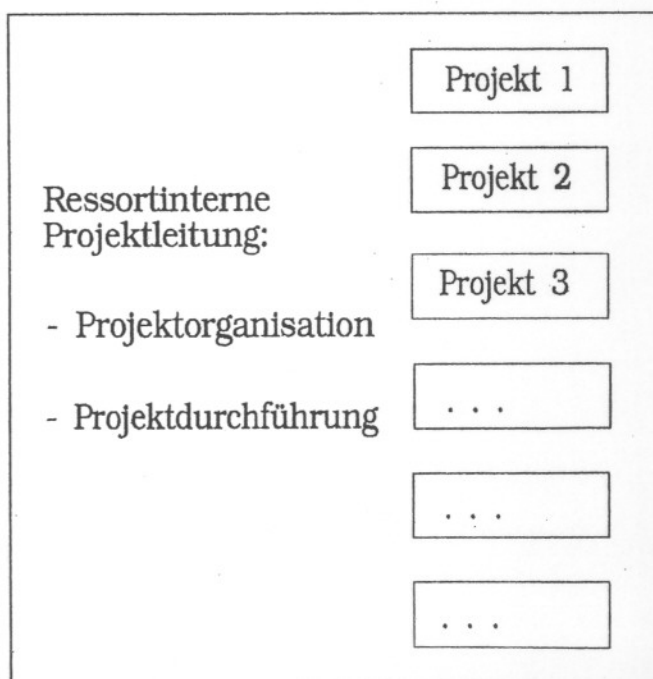
Das Gesamtkonzept der Projektorganisation ist nachfolgend grafisch im Überblick dargestellt.

Übersicht der Projektorganisation in Phase 3

Ressortübergreifende Projekte



Ressortinterne Projekte



6.6.1. Personalbedarf für die Wahrnehmung der Gesamtprojektleitung

Der für die Realisierungsphase erforderliche Aufbau zusätzlicher personeller Kapazitäten zur Wahrnehmung der Aufgaben der Gesamtprojektleitung durch die Abteilung BKA IV/7 ist durch Neuaufnahmen nicht mehr zeitgerecht möglich und wohl auch budgetär nicht durchsetzbar. Neuaufnahmen sind aus Gründen der notwendigen Erfahrung in der Bundesverwaltung keinesfalls geeignet, diese Aufgaben abzudecken, aber auch die Besetzung von zusätzlichen Planstellen der Abteilung durch Versetzungen wird angesichts des vorgesehenen Auslaufens des Projektauftrages im Jahre 1993 und auch durch die Imageprobleme des Projektes kaum möglich sein, da eine solche Versetzung für die Betroffenen mit Karriererisiken verbunden wäre. Daher bietet sich eine projektbezogene Personalbeistellung (siehe dazu auch die Vorschläge zur Schaffung eines "Projekt-Pools" aus der Phase 2) ohne disziplinäre Einordnung in die Abteilung BKA IV/7 an; diese könnte sich eventuell an die für den EG-Beamten-Pool vorgesehenen vertraglichen Regelungen orientieren (die allerdings noch nicht auf ihre Eignung für diesen Zweck geprüft werden konnten).

Bei allen nachfolgend dargestellten Kapazitätsüberlegungen sind Linienaufgaben der Abteilung BKA IV/7 (z.B. Mitwirkung an der Begutachtung von Gesetzesentwürfen, Informationstätigkeit) nicht berücksichtigt und müssen daher gesondert veranschlagt werden. Auch die administrative Betreuung der ressortinternen Projekte (Unterstützung bei der Vertragsgestaltung mit Beratern, Bereitstellung von Informationen aus den Phasen 1 und 2 etc.) wurde diesem Aufgabenbereich zugerechnet.

Die absehbaren Restriktionen des Bundesbudgets für das Jahr 1992 werden zu derzeit noch nicht absehbaren Rahmenbedingungen für die Weiterführung des Projektes Verwaltungsmanagement führen. Die im Kapitel 4.9 gegebene Zusammenstellung des Projektaufwandes gibt bei allen Unschärfen im Einzelfall doch insgesamt die Größenordnung an, mit der zu rechnen ist.

Bei der "Übersetzung" der erarbeiteten Personalbedarfsschätzungen in eine Personalbedarfs- und Budgetplanung für die Gesamtprojektleitung wurde von folgenden Annahmen ausgegangen:

Ein Leistungsjahr umfaßt 200 Arbeitstage (das sind 10 Leistungsmonate à 20 Tage). Damit sind Abwesenheitszeiten (Urlaub, Weiterbildung, Krankheit) bereits berücksichtigt, so daß vereinfacht ein Leistungsjahr mit einer Stelle gleichgesetzt werden kann.

Aufgrund der bei der Erstellung dieses Konzeptes aufgetretenen Verzögerungen aber auch in Hinblick auf den bevorstehenden Wechsel an der Spitze des Ressorts wurde der Start der definierten Projekte ausnahmslos in das Jahr 1992 verlegt. Selbst dieser (auf den ersten Blick als spät erscheinende) Starttermin erfordert eine äußerst zügige

Vorgangsweise bei der Vorbereitung, insbesondere ist sofort mit dem Aufbau eines entsprechenden Mitarbeiterstabes (Projekt-Pool) bei der Abteilung BKA IV/7 zu beginnen.

Für die quantitative Personalbedarfsplanung muß zusätzlich zum Personalbedarf der Projekte die Laufzeit berücksichtigt werden und dabei ist gleichzeitig auf eine Vermeidung von unrealistischen Bedarfsspitzen zu achten. Als Grundlage dieser Abschätzung wurde der in Kapitel 4.9 geschätzte Aufwand aliquot der vorgesehenen Laufzeit auf die Kalenderjahre aufgeteilt; eine detaillierte Planung wäre nicht nur schwer durchzuführen, sondern aufgrund der zahlreichen unvorhersehbaren Einflüsse auf den tatsächlichen Projektbeginn und die für das Projekt zur Verfügung stehenden Mitarbeiter ohne Realitätsbezug.

Für die qualitative Personalbedarfsplanung ist der Personalbedarf nach Themenbereichen differenziert zu betrachten. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, daß Mitarbeiter für den Projekt-Pool gewonnen werden können, die Projekte aus zwei verwandten Bereichen betreuen können (wie dies auch schon in der Phase 2 der Fall war). Daraus und unter Berücksichtigung der unvermeidlichen Unschärfen der ermittelten Schätzwerte kann der Bedarf an Mitarbeitern nach Qualifikationsgruppen bei Zugrundelegung der vorliegenden Gesamtplanung für die Jahre 1992/1993 wie folgt veranschlagt werden:

	'92	'93	'94	
Projektbereiche Strategie und Finanzen:	3	2	1	Mitarbeiter
Projektbereiche Personal und Organisation:	5	4	1	Mitarbeiter
Projektbereich Informatik:	3	3	2	Mitarbeiter.

Können diese Kapazitäten (aus welchen Gründen immer) nicht zeitgerecht bereitgestellt werden, so müssen auf Grundlage der erstellten Prioritätenplanung Projekte verschoben oder gänzlich gestrichen werden.

Für den Einsatz externer Berater muß auf Grundlage der vorliegenden Aufwandsschätzungen und den zu erwartenden Tagsätzen (dazu liegen genügend Erfahrungswerte aus den Phasen 1 und 2 vor) ebenfalls budgetär vorgesorgt werden. Es erscheint nicht zielführend, interne Personalengpässe durch verstärkten externen Einsatz zu kompensieren, da dies wohl für eine Analyse- und Konzeptphase, nicht jedoch für die Realisierungsphase zum gewünschten Erfolg führen kann.

6.7. Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

Nach Vorliegen der Eckwerte des Budgets 1992 und unter Berücksichtigung der noch im Jahre 1991 zur Verfügung stehenden Mittel sollte in Zusammenhang mit dem Wechsel der politischen Leitung eine Prioritätenbestimmung für die Gesamtheit der zu realisierenden Projekte vorgenommen werden.

Projekte, deren Durchführung und Abschluß unter Berücksichtigung des in diesem Bericht geschätzten Ressourcenbedarfs im Rahmen der Verwaltung selbst, insbesondere aber in der für die Gesamtprojektleitung zuständigen Abteilung BKA IV/7 nicht machbar bzw. nicht finanzierbar scheinen, sollten nicht in Angriff genommen werden. Die Gültigkeit des Projektkonzeptes ist zwar nicht an die Durchführung aller definierten Projekte gebunden, allerdings kann nicht jede Lücke gleichermaßen durch Anpassungen der Projektpläne in anderen Bereiche kompensiert werden; bei der Ressourcenallokation ist daher auf die gegenseitigen Abhängigkeiten der Projekte zu achten.