

Projektportfolio-Management in der öffentlichen Verwaltung – konsequente Ausrichtung auf strategische Ziele

Roger Künzli, Kurt Tschanz

Während in der Privatwirtschaft die Unternehmensstrategie als Wegweiser für alles Handeln vorgegeben ist, gelten in der öffentlichen Verwaltung ähnliche strategische Leitplanken, abgeleitet z.B. aus politischen Vorgaben, Regierungsprogrammen, IT-Strategien oder strategischen Programmen und Initiativen. Wie soll nun in einer Verwaltung sichergestellt werden, dass die Vorhaben, die in den Budgetprozess einfließen, auch vornehmlich der Umsetzung der strategischen Ziele dienen? Unser Artikel wird diese Frage beleuchten und dabei aufzeigen, dass mit einem strukturierten Projektportfolio-Management (PPM) unter anderem genau diese Aufgabe wahrgenommen wird. Das Bindeglied des PPM zwischen den strategischen Zielen und dem operativen Projektmanagement, der Analyse des Gesamtportfolios in Bezug auf Strategiebeitrag und Priorisierung, wird dabei ebenso thematisiert wie die Frage nach geeigneten Tools und dem Reifegrad in den Prozessen.



Roger Künzli
Partner, CSP AG
roger.kuenzli@csp-ag.ch



Kurt Tschanz
Niederlassungsleiter Bern, CSP AG
kurt.tschanz@csp-ag.ch

Herausforderungen in öffentlichen Verwaltungen

Öffentliche Verwaltungen orientieren sich in ihrer Tätigkeit zunehmend an längerfristig gültigen Zielsetzungen und Leistungsaufträgen. Erkenntnisse der strategischen Führung, des Finanz- und Rechnungswesens, des Personalwesens und der Öffentlichkeitsarbeit werden auch auf die Verwaltungstätigkeit übertragen; hier sollen Dienstleistungen und Services in der gewünschten Qualität kosten- und zeitgerecht erbracht werden. Der Strategieüberwachung und -steuerung kommt eine besondere Bedeutung zu.

Da öffentliche Verwaltungen die Umsetzung von Verwaltungszielen oft gezielt durch strategische Programme und Projekte (Vorhaben) verfolgen, existiert ein generischer Zusammenhang zwischen der Strategieüberwachung und dem PPM. Schliesslich berücksichtigt das PPM vor allem die strategischen Vorhaben.

Diese Vorhaben sind daher ein kritischer Erfolgsfaktor für die erfolgreiche Führung einer Verwaltungseinheit. Äusserst kritisch ist es, dass Vorhaben vielerorts problembehaftet ablaufen oder sogar scheitern. Ein offensichtlicher Grund hierfür sind schlecht geführte Vorhaben oder eine fehlende Methodik beim Projektmanagement.

Wir treffen des Weiteren in Verwaltungen immer wieder Probleme an, die systemische Gründe haben und nicht auf mangelhaftes Projektmanagement zurückzuführen sind. Systemische Probleme basieren meist auf aufbau-, ablauforganisatorischen oder kulturellen Ursachen. Systemische Probleme im PPM-Umfeld zeigen folgende Symptome:

- Projekte dauern üblicherweise länger als geplant, und die Projektbudgets werden regelmässig überschritten.
- Schlüsselpersonen sind chronisch überlastet. Dies führt dazu, dass ganze Organisationen mit der Menge und Komplexität an laufenden Vorhaben überlastet sind.
- Doppelspurigkeiten und Abhängigkeiten in Projekten werden selten entdeckt.
- Es herrscht fehlende Transparenz und latente Unsicherheit in Bezug darauf, ob die richtigen Vorhaben laufen und die Ressourcen zielorientiert eingesetzt werden.

Diese Symptome basieren auf den folgenden zwei Hauptproblemfeldern:

- dem fehlenden Strategiebezug der Projekte;
- der fehlenden Übersicht über die gesamte Projektlandschaft und der fehlenden Koordination.

Problemfeld 1: fehlender Bezug zu den strategischen Zielen

Ein bedeutendes Merkmal der strategischen Führung ist das beharrliche und langfristige Realisieren der vereinbarten Ziele mittels Vorhaben. Dies braucht neben den entsprechenden Führungs- auch bedeutende Kommunikationsfähigkeiten nach innen. Doch genau da bestehen in vielen Verwaltungseinheiten empfindliche Lücken.

Noch immer werden Vorhaben gestartet, die keinen oder keinen wesentlichen Bezug zu den strategischen Zielen aufweisen. Dafür gibt es verschiedene Gründe, wie nachfolgend einige Beispiele illustrieren:

- ungenaue Regelungen der Verantwortlichkeiten für die Beauftragung und Umsetzung der Vorhaben;
- unklarer Entscheidungsprozess und mangelhafte Übersicht über die laufenden Vorhaben, die eine verbindliche Priorisierung verunmöglichen;
- ungenügende Kapazität und fehlendes Wissen für ein einheitliches, methodisches Vorgehen bei der Initialisierung und Steuerung von Vorhaben;
- ungeeignete Instrumente für eine einfache Bewertung und Simulation im Projektportfolio.

Eine Beurteilung dessen, welche laufenden und neuen Vorhaben für die Umsetzung strategischer Ziele von zentraler Bedeutung sind, ist mit solchen Mängeln nicht möglich.

Problemfeld 2: fehlende Übersicht und Koordination

Dank der zunehmenden Standardisierung im Projektvorgehen, z.B. nach HERMES, sind viele Projekte sehr gut organisiert und gemanagt. Eine fehlende Übersicht über alle laufenden Projekte ist jedoch ein erhebliches Risiko für die erfolgreiche Zielerreichung. Durch diesen fehlenden Überblick über die gesamte Projektlandschaft

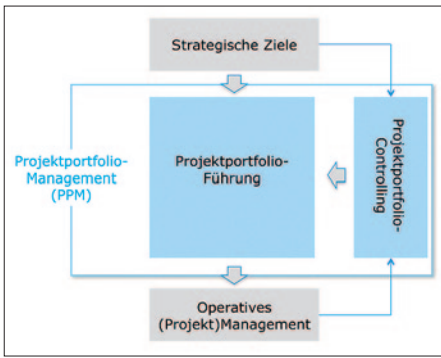


Abbildung 1: PPM als Bindeglied

wird eine erfolgreiche Steuerung der Einzelprojekte verunmöglicht. Es fehlen Reports, die aufzeigen, wie Projekte samt ihren Abhängigkeiten zueinander und in Bezug auf die strategischen Ziele stehen. Dies ist insbesondere bezüglich der Budgetierung und der laufenden Kostenkontrolle problematisch.

Zentrale Fragen können ohne eine projektübergreifende Planung sowie daraus abgeleitete Kontrollen nicht beantwortet werden. Eine solche Frage ist z.B.: Wie kann das Gesamtprojektbudget eingehalten werden? Oder: Wie ist der Stand bezüglich Aufwänden und Kosten? Eine Steuerung ist ohne Beantwortung dieser Fragen nicht möglich: *Wie soll gesteuert werden, wenn nicht klar ist, wo man steht und wo man hin will?*

Eine fehlende Übersicht über die Projekte und eine fehlende Koordination zwischen diesen führen unweigerlich zu Überschneidungen und Doppelspurigkeiten. Dadurch resultieren fehlerhafte Allokationen wichtiger und knapper Ressourcen. Dies wiederum führt zu Ressourcenengpässen und Verzögerungen bei den Vorhaben. Diese Engpässe gehören zu den grössten Herausforderungen für eine erfolgreiche Projektabwicklung sowie die Erreichung strategischer Ziele.

PPM – Lösung dank Übersicht und klaren Prioritäten

Mithilfe strategischer Projektportfolios können die Umsetzung politischer Vorgaben und die daraus abgeleiteten operativen Ziele systematisch vorangetrieben werden. Eine Anbindung des PPM an eine Balanced Scorecard (BSC) oder an eine Strategy Map (Strategielandkarte) kann den Wirkungsgrad einzelner Aktivitäten deutlich erhöhen und die Ressourcen gezielt konzentrieren.

So stellten Robert S. Kaplan und David P. Norton Anfang der 90er-Jahre fest, dass die meisten strategischen Ansätze in der konzeptionellen Phase oft hervorragend aufbereitet sind, aber dann nicht umgesetzt werden. Eine BSC soll diese Lücke durch konsequente Messung der

Zielerreichung mithilfe eines Kennzahlensystems (Scorecard) und der Zuordnung von konkreten Massnahmen zu den jeweiligen strategischen Zielen schliessen. Sie wurde mit den vier Perspektiven Kunden, Markt, Prozesse und Mitarbeitende in eine einfache Form gebracht.

Im Rahmen unserer Tätigkeiten in öffentlichen Verwaltungen erkennen wir eine zunehmende Bedeutung der immateriellen Werte, wie z.B. Wissen oder Innovationskraft, die über Ursache-Wirkung-Beziehungen zu Effizienzsteigerung und zu verbesserter Wirtschaftlichkeit führen. Die vier Perspektiven der BSC bilden die wesentliche Basis für eine fokussierte und langfristig erfolgreiche Erfüllung der politischen Aufträge und Ziele. Daraus werden Ursache-Wirkung-Zusammenhänge abgeleitet, welche die Struktur für eine Strategy Map darstellen. Im Kern trägt die Strategy Map dazu bei, den Zusammenhang zwischen einzelnen Verwaltungszielen und den BSC-Perspektiven nachvollziehbar darzustellen.

Während also die Strategy Map ein Instrument der strategischen Planung ist und die BSC eine verwaltungsinterne Zielerreichung unterstützt, stellt das PPM ein operatives Instrument dar, mit dessen Hilfe die gesteckten Ziele auf der Projekt- bzw. der operativen Ebene geplant und gesteuert werden können.

Auf der Basis der bestehenden Strategy Map kann die Projektlandkarte – das Projektportfolio – abgeleitet werden und aufgezeigt werden, in welchem Zusammenhang die Projekte zueinander stehen.

Der richtige Einsatz der Projektmitarbeitenden

In manchen Organisationen haben die Projektleitenden nur beschränkten Einfluss

auf die Auswahl von Projektmitarbeitenden, was ihre Handlungsmöglichkeiten einschränkt. Trotzdem ist es ihre Aufgabe, die geeigneten Mitarbeitenden für das Projekt zu akquirieren. Der Kampf um Personalressourcen sowie Überbelastungen und Konflikte zwischen Projekten und Linie sind damit vorprogrammiert. Ein zentrales Ressourcenmanagement im PPM hat die Aufgabe, Transparenz und mittels systematischen Vorgehens einen Ausgleich zu schaffen. Das PPM soll die für die Projektarbeit zur Verfügung stehenden Personalressourcen erheben, verwalten und in Bezug auf die Priorisierung optimal auf die Projekte verteilen (allozieren). Daher steht ein effizientes Ressourcenmanagement im Zentrum eines erfolgreichen PPM.

Da in vielen Verwaltungseinheiten die für die Vorhaben zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen (Vorrat) nicht genau bekannt sind, besteht die Herausforderung darin, abzuschätzen, ob die in den Vorhabensanträgen geplanten personellen Ressourcen überhaupt vorhanden sind oder nicht. Ein Lösungsansatz für ein effizientes Ressourcenmanagement kann daher sein, Schlüsselpersonen für die Vorhaben zu identifizieren, diese durch das PPM zu verwalten und in Bezug auf die Prioritäten zuzuteilen.

Einsatz des PPM in der öffentlichen Verwaltung

Wie soll das PPM nun in der öffentlichen Verwaltung konkret aufgesetzt werden? Dazu ist es notwendig, die grundsätzlichen Globalziele des PPM aufzuzeigen:

- Projekte dienen der Erreichung strategischer Ziele
- richtige Projekte werden priorisiert
- wissen, was auf der Projekt- und Projektportfoliostufe läuft

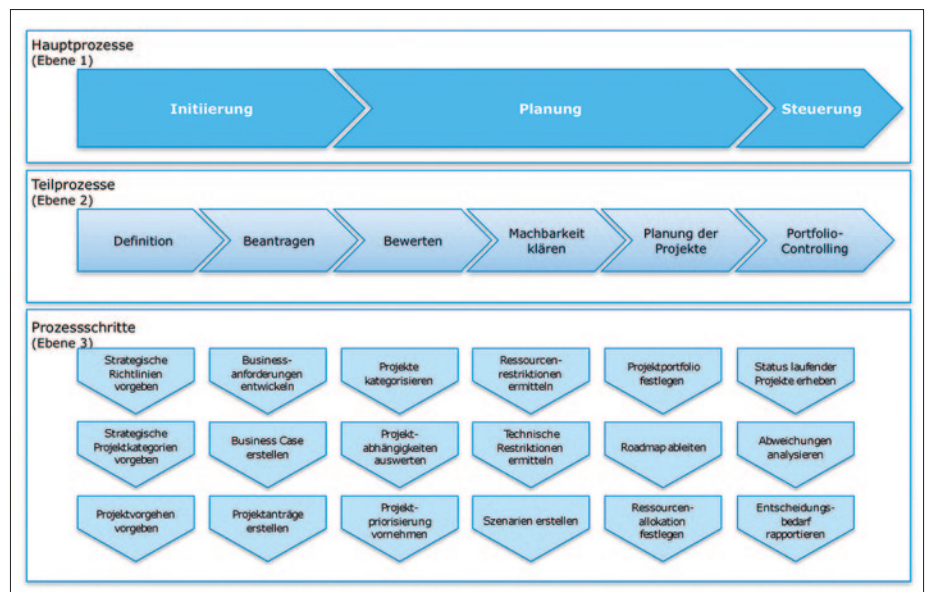


Abbildung 2: Das PPM-Prozessmodell der CSP

- aufzeigen, welche Abhängigkeiten zwischen den Projekten bestehen
- optimale Auslastung der Ressourcen ermöglichen
- Beitrag zur Reduktion der Unternehmensrisiken leisten

Damit diese Ziele erreicht werden können und das PPM als Bindeglied zwischen den strategischen Zielen und dem Projektmanagement (vgl. Abbildung 1) funktionieren kann, brauchen wir innerhalb der Verwaltungseinheit geklärte Rollenbeschreibungen, verbindliche und angewendete Prozesse sowie adäquate und beherrschte Instrumente.

In vielen öffentlichen Verwaltungen hat das PPM längst Einzug gehalten. Projektlisten, Priorisierungen sowie Projektportfolio-Tools mit Cockpits und Reports gehören heute bereits zum Standard. Damit ein PPM wirklich funktioniert, braucht es unserer Erfahrung nach drei wesentliche Komponenten, die nachfolgend noch etwas detaillierter beschrieben werden:

- bewertete PPM-Prozesse
- professionelle PPM-Organisation
- adäquate PPM-Tools

Bewertung bestehender PPM-Prozesse

Sehr gute Erfahrungen haben wir mit der Bewertung des PPM, dem sog. PPM-Rating, gemacht. Durch eine systematische Bewertung der PPM-Prozesse anhand eines standardisierten Prozessmodells (vgl. Abbildung 2) wird die Prozessfähigkeit ermittelt und werden damit die Stärken und Schwächen des bestehenden PPM aufgezeigt. Der Report aus einem kurzen Prozessassessment dient zusammen mit der Einstufung im Prozessrahmenwerk (Maturitätsmodell) als Grundlage zur Prozessverbesserung und Beschreibung von Massnahmen.

Selbstverständlich müssen nicht alle PPM-Prozesse bereits die höchste Prozessfähigkeit aufweisen. Wichtig ist es, sich innerhalb der Verwaltungseinheit über die Stärken und Schwächen bewusst zu werden und im Sinne einer konstanten Verbesserung Massnahmen zu planen.

PPM-Organisation professionalisieren

Mit der Beschreibung der PPM-Prozesse müssen die für die Kontrolle und Steuerung notwendigen institutionellen Aspekte geklärt werden. Wir empfehlen dazu, ein Projektportfolio-Board (PP-B) als zentrale Entscheidungsinstanz für neue und laufende Projekte einzusetzen. Das PP-B entscheidet über Auf- und Abnahmen von Vorhaben, (Neu-)Priorisierungen sowie über Massnahmen aus Abweichungen und Risikobeurteilungen.

Für den Betrieb des Projektportfolios braucht es zwei Rollen:

- Projektportfolio-Manager/in (PP-M)
- Projektportfolio-Controller/in (PP-C)

PP-M sind verantwortlich für die Führung des Projektportfolios und sind Mitglied des Projektportfolio-Board. PP-C pflegen einen engen Kontakt zu den Programm- und Projektleitern und rapportieren direkt ins Projektportfolio-Board. PP-M und PP-C sind ausserdem Hüter der Methode und übernehmen daher auch die Rolle eines internen Beraters. Aus diesem Grund sollte bei der Besetzung auf ausreichende Projekterfahrung sowie hohe Methoden- und Sozialkompetenz geachtet werden. Ausserdem sollten genügend Kapazitäten eingeplant werden. Je nach Grösse des Projektportfolios sollten diese Funktionen vollzeitlich besetzt sein.

Erfolg im PPM dank adäquatem Tooleinsatz?

Kaum ein Bereich gibt so viel zu diskutieren wie die Evaluation, Beschaffung und Einführung von PPM-Tools. Für eine gute Marktübersicht, empfehlen wir bekannte Studien. Vorgängig sollte aber eine Analyse über die Anforderungen und die aktuelle Systemlandschaft erstellt werden. Generell sollte vor dem Einsatz eines PPM-Tools der Reifegrad der Organisation in Bezug auf Prozessorientierung, Projektkultur, Projektleiterfähigkeiten etc. erhoben werden. Nur wenn die Verwaltungseinheit genügend reif und die Akzeptanz der Projektleitenden vorhanden ist, lohnt sich auch der Einsatz eines umfangreichen PPM-Tools. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, überfordern komplexe PPM-Tools mit ihrer Funktionsvielfalt die Organisation und die Inhaber der Projektrollen.

Wir haben in öffentlichen Verwaltungen festgestellt, dass sich Entscheidungsgremien, die einen hohen Reifegrad der Organisation fordern, mit PPM-Tools erheblich sicherer fühlen. Insbesondere durch die dadurch entstandenen Möglichkeiten für die Darstellung, Auswertung und Steuerung. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass die Qualität der durch die Vorhaben gelieferten Daten massiv leidet. Das liegt einerseits an der Komplexität dieser Tools sowie andererseits an der fehlenden Kompetenz und Kapazität der Projektleitenden.

Ob die Bedürfnisse aus dem PPM mit denen des operativen Projektmanagements in einem einzigen Tool abgedeckt werden können, hängt sehr stark von der Grösse des Portfolios sowie den Prozessen und ebenfalls vom Reifegrad der Verwaltungseinheit ab. Im Zweifelsfall ist es besser, mit einem einfachen und günsti-

gen PPM-Tool zu starten, damit den Reifegrad zu steigern und anschliessend mit geklärten Anforderungen ein komplexeres Tool einzuführen.

Erfolgsfaktoren des PPM in der öffentlichen Verwaltung

Aus unserer Sicht gibt es für die konsequente Ausrichtung der Projekte eines Projektportfolios auf die strategischen Ziele einer öffentlichen Verwaltung folgende zentrale Erfolgsfaktoren:

- Wir brauchen für die Einführung und Führung eines PPM ein klares und nachhaltiges *Commitment der Führung*. Damit wird sichergestellt, dass die strategischen Stossrichtungen berücksichtigt werden, schwierige Priorisierungsent-scheide mit den daraus resultierenden Chancen und Risiken durch die Führung getragen sowie notwendige Massnahmen durchgesetzt werden können.
- Wir brauchen eine dauernde Neubeurteilung der jeweils aktuellen Situation im Projektportfolio anhand der Projektstatus und Planungen der laufenden Projekte, der Ressourcensituation und politischen Einflussgrössen sowie der Priorität neuer, unterjähriger Vorhaben. Entscheidend für die Aktualität und Verfügbarkeit der Entscheidungsgrundlagen ist daher die optimale Besetzung der *Rollen PP-M und PP-C*.
- Wir brauchen den Nachweis, dass die Projekte den gewünschten Beitrag zu den strategischen Zielen wirklich erbringen resp. erbracht haben. Dafür ist ein durchgängiges Reporting mit den relevanten Daten aus dem operativen Projektmanagement nötig. Die Basis für die dafür notwendige gute und verbindliche Datenqualität ist ein *professionelles Projektmanagement*.
- Wir brauchen ein auf die Anforderungen und den Prozessreifegrad angepasstes PPM-Tool, das die Projektdaten rasch und einfach zu steuerbaren Kennzahlen aufbereitet und einen Abgleich mit den strategischen Zielen ermöglicht. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein stufengerechtes, beherrschtes und optimal in die Verwaltungsabläufe eingebundenes PPM die Organisation nicht nur massgeblich bei der erfolgreichen Umsetzung der strategischen Ziele, sondern auch das operative Projektmanagement unterstützt. Welches Tool dabei eingesetzt werden soll, ist sekundär.