

Bernhard Rapf

Spannungsfeld Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung

**Die systemorientierte Fallanalyse zur
Erkennung von situativen Leistungsfaktoren
im Projektalltag**

Bernhard Rapf

Spannungsfeld Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Die systemorientierte Fallanalyse zur Erkennung von situativen Leistungsfaktoren im Projektalltag

ISBN: 978-3-8428-3140-7

Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2012

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und der Verlag, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Diplomica Verlag GmbH

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2012

Kurzfassung

Der technologische Fortschritt und die Verwaltungsmodernisierung führen zu einem laufenden Veränderungsdruck in öffentlichen Organisationen. IT-Projektmanagement hat in öffentlich-rechtlichen Dienstleistungsunternehmen schon längstens Fuß gefasst. Zunehmend vernetzte, behördenübergreifende IT-Anwendungen verursachen Dynamik und Komplexität. Ausgehend von einem modernen Bild der öffentlichen Verwaltung besteht das erkenntnisleitende Forschungsinteresse dieser Untersuchung darin, handlungsrelevante Ereignisse in Hinblick auf eine effiziente Abwicklung von IT-Projekten zu identifizieren, und Erkenntnisse über unterstützende bzw. hindernde Elemente aus der Umsetzung zu erlangen.

Das Forschungsprojekt basiert auf einer Studie über die Einbettung von Dienstleistungsorganisationen öffentlichen Rechts in der Verwaltung, deren Organisationsmerkmale und Systemanforderungen sowie die Hervorhebung eines systemisch-evolutionären Projektmanagement-Konzeptes. Im empirischen Teil wurde das Fallbeispiel AMS mittels qualitativer Forschungsmethodik betrachtet und erforscht.

Das Ergebnis liefert im Forschungsfeld Erkenntnisse über die Bedeutung von Effizienz zu den Schwerpunkten:

- Projektverständnis in der Organisation
- Methodik und Abläufe
- Verständnis einer professionellen Zusammenarbeit

Schreibweise

Im Sinne der sprachlichen Gleichstellung beider Geschlechter werden geschlechtsspezifische Begriffe in femininer und maskuliner Schreibweise zugleich formuliert.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
1.1	Fragestellung und Anlass	3
1.2	Aufbau der Untersuchung	4
1.3	Empirisches Vorgehen	5
1.4	Position und Vorverständnis des Autors	6
2.	Theoretische Grundlagen	7
2.1	Die öffentliche Verwaltung	7
2.1.1	Das politische System in Österreich.....	9
2.1.2	Die Staatsfunktion „Verwaltung“	10
2.1.3	„good governance“ und politische Steuerung	13
2.1.4	Das Dienstleistungsunternehmen öffentlichen Rechts	15
2.2	Effektivität / Effizienz in der Verwaltung	16
2.2.1	Organisationsmerkmale und Systemanforderungen.....	17
2.2.2	Definition der Effizienz.....	20
2.3	Das AMS	22
2.3.1	Ein modernes Bild der öffentlichen Verwaltung.....	22
2.3.2	Das AMS als Dienstleister	23
2.3.3	Ziele und Planungsarchitektur.....	26
2.3.4	Organisationsmodell und Prozessorientierung.....	27
2.3.4.1	Prozessorientierung im AMS	29
2.3.5	Das „Technische Informationsmanagement“ der Bundesgeschäftsstelle	30
2.3.6	IT-Projektmanagement im AMS	35
3.	Projektmanagement-Theorie	37
3.1	Begriffsdefinitionen.....	37
3.1.1	Projekt	37

3.1.2	Projektmanagement	38
3.2	Projektmanagement Konzepte	38
3.2.1	Klassisches Projektmanagement	39
3.2.2	Systemorientiertes Evolutionäres Projektmanagement	41
3.3	Projektmanagement als Organisationsform.....	48
3.4	Effizientes IT-Projektmanagement – Arbeitshypothesen für öffentlich-rechtliche Organisationen.....	49
4.	Die empirische Untersuchung	55
4.1	Der Untersuchungsplan	56
4.2	Wissenschaftstheoretische Grundlagen	57
4.3	Das Untersuchungsverfahren	58
4.3.1	Darstellung der Methoden	59
4.3.2	Stichprobenverfahren und Datenerhebung.....	61
4.3.2.1	Ablauf des Interviews.....	63
4.3.3	Aufbereitung und Auswertung	64
4.3.4	Leistungen und Grenzen des Forschungsansatzes.....	66
5.	Ergebnis der empirischen Untersuchung im AMS.....	67
5.1	IT-Projektverständnis in der Organisation	68
5.2	Methodik und Abläufe in der Organisation.....	73
5.3	Verständnis einer professionellen Zusammenarbeit.....	78
5.4	Aktuelles und Zukunftsaussichten.....	82
6.	Interpretation der Analyse	83
6.1	IT-Projektorganisation.....	84
6.2	Verankerung und Anwendung von IT-Projektmanagement	88
6.3	Der soziale Kontext im Projektsystem	90
7.	Zusammenfassung	92

8.	Normen und Gesetze	93
9.	Literaturverzeichnis.....	94
10.	Abbildungsverzeichnis	99
11.	Anhang und Anlagen.....	100
11.1	Analyse nach dem 360° Modell	100
11.2	Problemzentriertes Interview - Leitfaden.....	101
11.3	Überblick Interview-Teilnehmerinnen.....	104
11.4	Induktive Kategorien der Zusammenfassung.....	106
11.5	Datenkatalog – Exemplarischer Auszug	107

1. Einleitung

Der technologische und wirtschaftliche Veränderungsprozess unserer Zeit hat maßgebliche Auswirkungen auf Staat und Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung ist einem laufenden Veränderungsdruck ausgesetzt, den sie sich nicht entziehen kann. Im Zuge der „**good governance**“ agiert ein immer mehr kooperativerer Staat mit der Gesellschaft. Der Wandel ist spürbar. Das Verständnis von Regierung und Verwaltung sieht eine intensive Einbeziehung der Gesellschaft, d.h. der BürgerInnen, zur Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung vor.

Es wird von Dienstleistungsunternehmen öffentlichen Rechts gesprochen (z.B. vgl. AMSG, §1, Abs.1). Im Falle des Arbeitsmarktservice Österreich, kurz AMS genannt, erwartet sich die Gesellschaft, dass alle Leistungen als Dienstleistungen für die BürgerInnen erbracht werden, wie z.B. die Vermittlung von Arbeitssuchenden auf offene Stellen.

Kundenzufriedenheit, Dienstleistungs- und Servicequalität sind wesentliche Erfolgsfaktoren, wie auch der Sparzwang bei öffentlichen, finanziellen Mitteln und die damit laufende Ausgabensenkung. Komplexes, interdisziplinäres Handeln ist gefragt, die Aufgabenstellungen sind nicht selten zeitlich begrenzt und häufig riskant.

Projektmanagement (PM) gewinnt immer mehr auch in Verwaltungsorganisationen an Bedeutung. Teilweise hat es schon in den letzten Jahren Fuß gefasst (vgl. Hagen, 2009, S. 144 ff). Dabei handelt es sich um eine Organisationsform, die für vielschichtige Anforderungen eine organisatorische Umsetzungsantwort bieten kann. Sie stellt eine mögliche Basis für jegliche Form von Veränderungs- und Innovationsvorhaben dar.

Das nachfolgende Beispiel AMS steht repräsentativ für ein Dienstleistungsunternehmen öffentlichen Rechts. Es ist eingebettet in das österreichische Wirtschaftssystem, und abhängig von den daraus resultierenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

„Alle 60 Sekunden hat ein/e Jobsuchende/r mit Unterstützung des AMS eine Beschäftigung gefunden.“, informiert der Geschäftsbericht 2010 des AMS. (AMS, Sprenger/Rath, 2011, S. 4ff)

Im Jahr 2010 kann das AMS insgesamt 918.400 Personen als KundInnen verzeichnen. Die angebotenen eServices verzeichnen hohe Zuwachsraten und widerspiegeln den generellen Trend, dass Internetportale und Onlinedienste als Teil der Kommunikationsstrategie staatlicher Organisationen, bei BürgerInnen rapide an Bedeutung gewinnen. Das AMS versteht unter eServices online-Dienstleistungen für Arbeitskräfte und Unternehmen.

In Zahlen ausgedrückt waren 2010 im eJob-Room des AMS täglich rund 200.000 BewerberInnen und 73.000 Stellenangebote abrufbar. Durchschnittlich 23.000 BewerberInnen und 21.000 Stellenangebote wurden von KundInnen eigenständig über das eJob-Room Portal online gestellt. Ein Weg in die regionale Geschäftsstelle oder eine Kontaktaufnahme mit einer/einem Beraterin/er war in den meisten dieser Fälle nicht mehr notwendig. 174.000 Bürger nützten 2010 die Möglichkeit eines eigenen eAMS-Kontos, durch das Onlineservices wie z.B. die Arbeitslosmeldung und Buchung des 1. Gesprächstermins beim AMS oder das Beantragen von Beihilfen nach dem Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) uvm. möglich sind. Innerhalb eines Jahres hat sich die Anzahl an ausgegebenen eAMS-Konten beinahe verdoppelt. Die online-Dienstleistungen stehen dabei 7x24 Stunden der/dem Bürger/in zur Verfügung.

Durch vermehrten Einsatz von eServices wird das online-Dienstleistungsangebot des AMS laufend erweitert, und die Steigerung des Nutzungsgrades forciert. Der Ausbau von selbsterklärenden eServices hat hohe Priorität und ist Teil einer ganzen Reihe von Reformvorhaben, die verwirklicht werden, damit die Organisation auch für die Zukunft fit ist.

Um die zunehmend vernetzten und teilweise behördenübergreifenden IT-Anwendungen umzusetzen, bedarf es an Organisations- und Arbeitsformen in der AMS-Technologie¹, die rasch, flexibel und effizient auf neue An- und Herausforderungen in einem dynamischen Umfeld reagieren können. Mehr als 40 Software-Einführungen wurden über den Bereich AMS-Technologie im Jahr 2010 ins Leben gerufen und umgesetzt. Eng bemessene Zeiträume sowie der Druck auf Kostensenkung und Effizienz sind nach wie vor ungebrochen, ein Ende nicht in Sicht.

¹ AMS-Technologie steht für den IT-Bereich der Bundesgeschäftsstelle des AMS

Fragen an die IT wie z.B. der Bedarf eines systemischen Projektmanagements für IT-Vorhaben oder mögliche Zugänge und Chancen zur Effizienzsteigerung von Organisations- und Arbeitsformen, liegen auf der Hand.

1.1 Fragestellung und Anlass

Die erkenntnisleitende, forschungsorientierte Frage ist:

Welche Faktoren haben in temporären IT-Projektorganisationen öffentlich rechtlicher Organisationen Auswirkung auf eine effiziente Umsetzung von IT-Projekten (am Beispiel AMS)?

Unter effiziente Umsetzung ist das Verarbeitungsverständnis gemeint. Die Verarbeitungsprozesse und deren Verarbeitungsleistungen im Unternehmensumfeld sind davon betroffen. Der Anlass dieser Untersuchung ist das anhaltende Bestreben nach Effizienzsteigerung der Dienstleistungen öffentlicher Verwaltung durch die Gesellschaft bei gleichzeitigem Wandel des Verwaltungsverständnisses vom Umsetzungsapparat zum kooperativen Dienstleister.

„Vertreter aus Wirtschaft und Gesellschaft fordern, dass der Verwaltungsapparat schlanker, kundenorientierter, moderner und vor allem *kosteneffizienter* [Hervorhebung v. Verf.] werden soll.“ (Hagen, 2009, S. 144)

Dabei schafft die IT-Organisation als Unterstützungsprozess wesentliche Voraussetzungen und Werkzeuge für eine effiziente Durchführung der Geschäftsprozesse. Als Untersuchungsfeld wurde die IT-Organisation des Arbeitsmarktservices Österreich gewählt, wobei das AMS als Dienstleister der öffentlichen Verwaltung Hoheitsaufgaben wahrnimmt. Komplexität, Umsetzungsleistung der IT und eine zentrale gesellschaftliche Bedeutung der Organisation selbst sind ausschlaggebend für die Auswahl des Untersuchungsobjektes.

Die Untersuchungsfrage stellt sich generell für Verwaltungskörperschaften des öffentlichen Dienstes, deren Dienstleistungs- und Serviceangebote direkt an BürgerInnen gerichtet sind, wie z.B. die Sozialversicherungen (Krankenkassen, Pensionsversicherungsanstalten usw.). Diese stoßen vor der Tatsache einer dynamischen Umwelt, neuen Tech-

nologien und die daraus resultierenden Kommunikations- und Interaktionskanäle zu BürgerInnen zunehmend an ihre Dienstleistungsgrenzen.

Die organisatorische Einbettung, Rahmenbedingungen und (Staats)Aufgaben öffentlich-rechtlicher Organisationen unterscheiden sich wesentlich von marktorientierten Unternehmen. Verfügbare Normen und Standards sehen jedoch im klassischen Projektmanagement keine Unterscheidung zwischen Staats- und Wirtschaftsleistung vor. Die verfügbare Fachliteratur zum Wissensbereich Projektmanagement beschränkt sich auf eine branchen/ firmenspezifische Sicht. In der öffentlichen Verwaltung mangelt es bei PM-Abläufen am systemischen Verständnis.

Die handelnden IT-ProjektmanagerInnen haben vorwiegend eine zertifizierte IPMA oder PMI Ausbildung². Ganzheitliche Projektmanagement-Ausbildungen, die auch systemische und soziale Aspekte betrachten, sind nur eingeschränkt verfügbar.

Diese Untersuchung soll Erkenntnisse über Potentiale einer Effizienzsteigerung durch eine ganzheitliche, evolutionäre Sicht liefern. Generische Erkenntnisse aus dem AMS stehen repräsentativ für öffentlich-rechtliche Organisationen.

1.2 Aufbau der Untersuchung

Die Forschungsarbeit erklärt in den theoretischen Grundlagen die Einbettung der öffentlichen Verwaltung als Staatsfunktion im österreichischen, politischen System. Der Trend zu „*good governance*“ zeigt ein neues Verständnis zwischen Staat und Gesellschaft, und ist Teil einer andauernden Neuorientierung der Verwaltungsorganisationen hin zu Dienstleistungsunternehmen öffentlichen Rechts. Nach einer allgemeinen Definition des Begriffes Effizienz erfolgt die Vorstellung des gewählten Untersuchungsobjektes AMS, als ein Beispiel für die Vorstellung einer modernen öffentlichen Verwaltung, konkretisiert am IT-Technologiebereich. Darauf erfolgt die theoretische Abhandlung zweier wesentlicher, sich ergänzender PM-Ansätze. Der empirische Teil liefert Erkenntnisse, welche Faktoren in temporären IT-Organisationen Einfluss auf eine effiziente Umsetzung von IT-Vorhaben mit Projektcharakter haben. Dabei steht eine

² International Project Management Association (IPMA)
Project Management Institute (PMI)

ganzheitliche Betrachtungsweise der Verarbeitungselemente, Prozesse und Strukturen im Fokus dieser Studie.

Die Gliederung der Kapitel kann wie folgt illustriert werden:

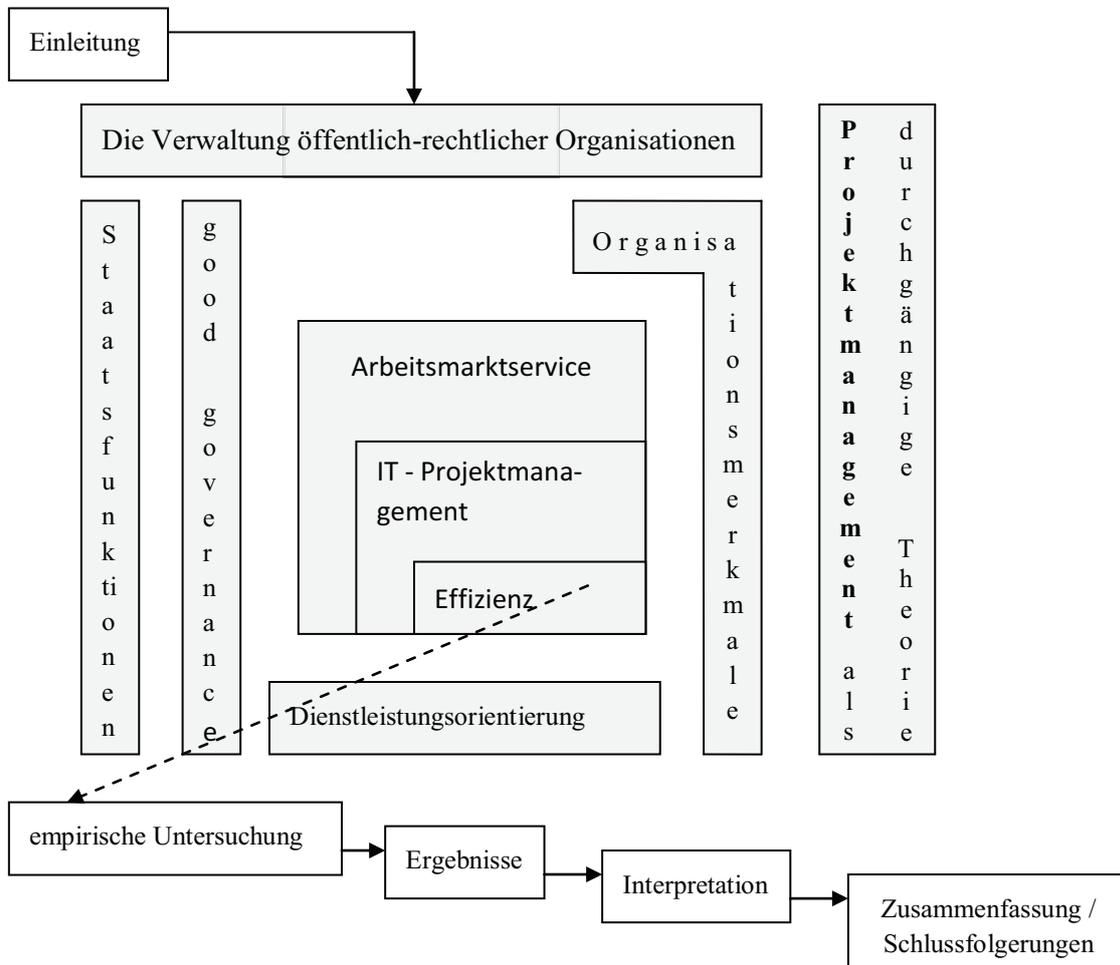


Abbildung 1: Aufbau und Gliederung der Studie

1.3 Empirisches Vorgehen

Das gewählte Wissensgebiet „effizientes IT-Projektmanagement“ in öffentlich-rechtlichen Organisationen ist bis heute noch wenig beforscht. Forschungsarbeiten sind nur begrenzt verfügbar. Für diese Arbeit wird ein qualitatives, hypothesengenerierendes Forschungsdesign zur Erkenntnisgewinnung angewendet. Anhand einer umfassenden Literaturstudie betreffend Einbettung und Ausstattung öffentlich-rechtlicher Organisationen in der österreichischen Verwaltung, ergänzt um eine ganzheitliche Sichtweise zu