

Politik des Projektmanagements  
Bertram Sühlo

Online veröffentlicht auf dem  
Publikationsserver der Universität Potsdam:  
<http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/2734/>  
[urn:nbn:de:kobv:517-opus-27346](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-27346)  
[<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-27346>]

# Politik des Projektmanagements

## Mikropolitische Analysen zu Entscheidungs- prozessen in IT-Projekten

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Potsdam

vorgelegt von

Bertram Sühlo

Potsdam, 2008

Erstgutachter: Prof. Dr. Werner Jann

Zweitgutachter: Prof. Dr. Dieter Wagner

Für Kata, Ronja und Tamara

## Vorwort

In der hier vorliegenden Dissertation werden aus berufspraktischer Perspektive die komplexen Aus-handlungsprozesse dargestellt, die nötig sind, um ein Computersystem in einer Großverwaltung einzu-führen. Dem Autor geht es dabei vor allem darum, die menschlichen Prozesse hinter den technologi-schen Weichenstellungen plastisch zu machen. Die Technik wird dabei weder ignoriert noch zur Ikone erhoben, sondern als selbst geschaffene Umwelt des Menschen dargestellt werden, die die Arbeits-welt gründlich verändert und alte Probleme löst, dabei aber immer wieder neue Probleme schafft. Die Art und Weise, wie Fachleute und Manager mit unterschiedlichsten beruflichen Hintergründen und Erfahrungen mit diesen Problemen umgehen, ist Gegenstand dieser Arbeit. Wenn an der einen oder anderen Stelle Kritiken oder Ratschläge auftauchen, so entsprangen sie sowohl den Gesprächen mit den Beteiligten als auch der zusammenfassenden Analyse des Autors.

Der Fallstudienteil stellt den Verlauf eines IT-Projekts zur Einführung eines Personalverwaltungssys-tems in einem Ministerium und seinen nachgeordneten Einrichtungen dar. Dabei konnte in zeitlicher Hinsicht nur die Anfangsphase des Projekts analysiert werden. Dank gilt den zahlreichen Unterstüt-zern und Interviewpartnern, die zu allen möglichen Tageszeiten Auskunft und Rat erteilten, obwohl sie wirklich wichtigeres zu tun hatten. „Nebenbei“ sei erwähnt, dass dem Autor überraschend viel Offen-heit und Hilfsbereitschaft entgegengebracht wurde, die keinesfalls selbstverständlich ist und die den Verfasser schlicht verblüffte. Der Autor bemühte sich bei der Schilderung und Analyse der Ereignisse um größtmögliche Neutralität und Objektivität, insbesondere zwischen Auftraggeber- und Auftragneh-merseite.

Schließlich sei ein Hinweis zur Verwendung von männlichen und weiblichen Formulierungen gestattet. Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird auf die explizite Ausformulierung der weiblichen Schreibweise verzichtet. D.h. bei der allgemeinen Erwähnung von Personengruppen sind stets Frauen und Männer gemeint.

# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Zur Existenz von Politik in IT-Projekten .....	1
1.1	Problemstellung: Eigendynamik von IT-Projekten und Anwendung von Projektmanagement	1
1.2	Theoretischer Bezugsrahmen .....	4
1.2.1	Mikropolitische(r) Ansatz .....	5
1.2.1.1	Spiele und Macht in Organisationen.....	5
1.2.1.2	„Irrationale“ Organisationen.....	6
1.2.2	Institutionenökonomische Ansätze .....	7
1.3	Problemrelevanz.....	9
1.3.1	Verbreitung von IT im privaten und öffentlichen Sektor .....	9
1.3.2	Risiken in IT-Projekten.....	10
1.3.3	Projektmanagement als Bündel von Erfolgsfaktoren .....	12
1.3.4	Einbeziehung externer Dienstleister .....	14
1.4	Forschungsmethoden, Untersuchungsdesign und Aufbau der Arbeit.....	15
1.4.1	Analytische(r) vs. konzeptionelle(r) Ansätze.....	15
1.4.2	Fallstudienkonzeption .....	15
1.4.3	Auswahl und Eignung des Fallbeispiels.....	17
1.4.4	Abhängige und unabhängige Variablen der Untersuchung .....	18
1.4.5	Aufbau der Arbeit.....	19
1.5	Definition und Erläuterung der Grundbegriffe.....	20
1.5.1	Politik.....	20
1.5.2	Organisation .....	21
1.5.3	Informationstechnologie (IT) .....	21
1.5.4	IT-Projekt.....	23
1.5.5	Projektmanagement.....	26
1.5.6	Organisations- und Prozessberatung .....	27
2	Verwaltungsreform und Projektmanagement aus politik- und organisationstheoretischer Perspektive.....	29
2.1	Modernisierung und Informatisierung: Reformtrends im öffentlichen Sektor .....	30
2.1.1	Ausgangspunkt der Verwaltungsreformen: Webers Bürokratiemodell.....	30
2.1.2	Konzeption und Umsetzungsstand der Verwaltungsmodernisierung.....	33
2.1.3	Informatisierung der Verwaltung .....	36
2.1.4	Exkurs: Personalmanagement und Verwaltungsmodernisierung.....	38
2.1.5	Erfolgsfaktoren in IT-Projekten .....	40
2.1.5.1	Erfolgsfaktorenmodell (Standish Group).....	40
2.1.5.2	Zwiebelschuppenmodell nach Heeks und Bhatnagar .....	41
2.1.5.3	Reformprozessmodell nach Lüder.....	43
2.1.5.4	Mikropolitische(r) Arenenmodell.....	44

---

2.1.5.5	Anwendung von Projektmanagement-Methoden im öffentlichen Bereich.....	47
2.2	Reformtheorien: ein kurzer Überblick.....	47
2.2.1	Impulsrichtung und Intentionalität von Reformen.....	47
2.2.2	Rationale Reformtheorien.....	49
2.2.3	Rationale Akteurstheorien.....	50
2.2.4	Implementationstheorien.....	50
2.2.5	Isomorphie und Diffusionstheorien.....	51
2.2.6	Dilemma der Politik des Projektmanagements.....	51
2.3	Dimensionen der Mikropolitik in IT-Projekten.....	52
2.3.1	Akteursperspektive.....	54
2.3.2	Interessen.....	54
2.3.3	Intersubjektivität.....	55
2.3.4	Macht.....	56
2.3.5	Dialektik der Interdependenz.....	59
2.3.6	Legitimation.....	59
2.3.7	Zeitlichkeit.....	61
2.3.8	Ambiguität.....	62
2.4	Akteure, Institutionelle Arrangements und Strukturen.....	63
2.4.1	Akteure in IT-Projekten.....	63
2.4.1.1	Projekt und Projektumfeld.....	64
2.4.1.2	Auftragnehmerseite: IT-Dienstleister.....	66
2.4.1.3	Auftraggeberseite: Verwaltungsebenen und Projekt.....	67
2.4.2	Projekt als Organisation: theoretische Zugänge.....	70
2.4.2.1	Institutioneller Organisationsbegriff.....	70
2.4.2.2	Organisation als System.....	71
2.4.2.3	Organisation als reflexive Strukturation.....	73
2.4.2.4	Organisation als Nexus von Verträgen.....	76
2.4.3	Institutionen und Verhaltensannahmen.....	79
2.4.3.1	Institutionen zwischen Hierarchie und Markt.....	79
2.4.3.2	Vollständige und unvollständige Verträge.....	80
2.4.3.3	Formale und nicht-formale Vertragsbeziehungen in IT-Projekten.....	81
2.4.3.4	Individuelle Nutzenmaximierung, Interessenunterschiede und opportunistisches Verhalten.....	82
2.5	Vertragsrechtliche Rahmenbedingungen.....	84
2.5.1	Vertragstypen.....	84
2.5.2	Vertragsalternativen und Erfolgsrisiko.....	86
2.6	Die Bedeutung der Kultur.....	87
2.6.1	Vier Merkmale der Verwaltungskultur.....	89
2.6.2	Gruppengrenzen und Regeln.....	90
2.6.3	Kulturtypen nach Hofstede.....	92
2.6.4	Herausbildung von Projektkulturen in IT-Projekten.....	93
2.7	Handeln in Veränderungsvorhaben.....	95
2.7.1	Problemlösung und Macht.....	95
2.7.2	Der Spielbegriff: Zwang und Freiheit in Organisationen.....	97

2.7.2.1	Strategiebildung und strategisches Verhalten .....	99
2.7.2.2	Strategieszenarien der Spieltheorie.....	100
2.7.2.3	Routinespiele und Innovationsspiele .....	101
2.7.3	Entscheidung.....	104
2.7.3.1	Rationalität von Handeln und Entscheidungen .....	106
2.7.3.2	Wissen und Routinen in Organisationen .....	108
2.7.3.3	Unvollständige, asymmetrische und unglaubliche Informationen .....	109
2.7.3.4	Phänomen der begrenzten Rationalität .....	114
2.7.4	Verantwortung als Regulativ der (Projekt-) Organisation.....	116
2.8	Zwischenfazit .....	119
3	Inhalte und Anwendbarkeit der Gestaltungsempfehlungen des Projektmanagements .....	121
3.1	Anwendung und Wirkung von Gestaltungsempfehlungen .....	122
3.1.1	Ausgangspunkt von Projektmanagement: Projektsünden .....	122
3.1.2	Projektmanagement als Standard.....	123
3.1.3	Rahmenbedingungen für die Anwendung von Projektmanagement.....	123
3.1.4	Organisatorische Besonderheiten.....	125
3.1.5	Projektmanagement und Qualitätsmanagement: ISO 9000.....	127
3.2	Projektziele und Auftragsklärung.....	128
3.2.1	Projektauswahl und Vertragsanbahnung .....	128
3.2.2	„Magisches Dreieck“ des Projektmanagements.....	129
3.2.3	Projekt- und Qualitätsziele .....	130
3.2.4	Auftragsklärung.....	132
3.2.5	Risikomanagement .....	135
3.3	Projektorganisation .....	137
3.3.1	Organisationsformen und Autonomie des Projekts.....	138
3.3.2	Projektteam und Führung .....	140
3.3.3	Binnenstruktur in Projekten.....	141
3.3.4	Konflikt- und Krisenmanagement.....	143
3.4	Projektplanung.....	145
3.4.1	Planung als politischer Prozess .....	146
3.4.2	Projektstart.....	147
3.4.3	Projektstrukturplan.....	148
3.4.4	Aufwandsschätzung.....	148
3.4.5	Projektablaufplan .....	149
3.5	Projektdurchführung und Projektüberwachung .....	150
3.5.1	Berichtswesen .....	150
3.5.2	Projektverfolgung und Projektcontrolling .....	151
3.5.3	Konfigurationsmanagement .....	154
3.5.4	Änderungsmanagement .....	155

---

3.5.5	Test und Abnahme .....	156
3.5.6	Projektabschluss.....	157
3.6	Kritik an den Projektmanagement-Ansätzen .....	157
3.7	Zwischenfazit .....	158
4	Fallstudie: Einführung eines Personalverwaltungssystems in einem Ministerium .....	161
4.1	Vorgeschichte: Entscheidungsprozess bis zur Ausschreibung .....	163
4.1.1	Entscheidung zur Ablösung der Altsysteme und Systemauswahl.....	163
4.1.2	Aufwandsstudie zur Einführung der Software .....	166
4.1.3	Bildung des Konsortiums .....	168
4.1.4	Ausschreibung .....	169
4.2	Angebot und Vertragsverhandlungen.....	170
4.2.1	Angebotserstellung .....	170
4.2.2	Vertragsverhandlung .....	172
4.3	Vertragsabschluss und festgelegter Funktionsumfang .....	176
4.3.1	Software-Bestandteile.....	176
4.3.2	Beratungsleistungen.....	178
4.3.3	Einführungskonzept.....	178
4.3.4	Qualifizierung.....	179
4.3.5	Vertragsbedingungen .....	180
4.4	Projektstart und Erstellung der Konzepte: Kulturen und Erwartungen.....	180
4.4.1	Konstitution der Projektorgane und erste Planungen.....	181
4.4.2	Geschäftsprozessanalyse.....	187
4.4.3	Erstellung der Fachkonzepte .....	189
4.4.4	Strittige Fachthemen.....	194
4.4.5	Abnahme der Fachkonzepte.....	194
4.4.6	Erste Krise und Neubesetzungen im Projekt .....	196
4.5	Einrichtung des Systems .....	199
4.5.1	Einrichtung der Schnittstelle in die Personalabrechnung.....	205
4.6	Tests, Schulungen und Vorbereitung der Datenübernahme.....	206
4.6.1	Tests und Vorbereitung der Schulungen .....	207
4.6.2	Zweite Krise: Eskalation und Schlichtung .....	208
4.6.3	Fortschritte und Reorganisationsversuche .....	215
4.6.4	Dritte Krise: Reorganisation des Projekts .....	217
4.6.5	Schulungen und Vorbereitung der Datenübernahme.....	221
4.7	Datenübernahme und Produktivstart.....	222
4.7.1	Erster Versuch: gescheiterter Produktivstart .....	222
4.7.2	Stillstand .....	225

4.7.3	Produktivstart.....	226
4.8	Nacharbeiten und Verhandlungen um die Abrechnungsschnittstelle.....	229
4.9	Zusammenfassung des Projektverlaufs .....	232
5	Auswertung der Fallstudie.....	234
5.1	Politische Rahmenbedingungen des Projekts.....	234
5.1.1	Verspätete Modernisierung und Ressourcenknappheit .....	234
5.1.2	Ressortübergreifende Auseinandersetzungen um die IT-Strategie .....	235
5.1.3	Große interne Bedeutung und begrenzte Öffentlichkeit.....	236
5.2	Akteurs- und Interessenkonstellationen .....	238
5.2.1	Projektmanagementebene im Ministerium (Auftraggeber).....	239
5.2.2	Nachgeordnete Behörden.....	243
5.2.3	Personalvertretung .....	246
5.2.4	Unternehmen A (Auftragnehmer).....	247
5.2.5	Unternehmen B (Auftragnehmer).....	251
5.2.6	Unternehmen C (Auftragnehmer) .....	256
5.2.7	Zusammenfassung: Ziele, kulturelle Besonderheiten und Entscheidungsstile der Akteure .....	259
5.3	Akteurspezifische Entscheidungsprozesse und Anwendung von Projektmanagement....	260
5.3.1	Software-Auswahl und Vertragsanbahnung mit Dienstleistern .....	260
5.3.2	Projekt- und Qualitätsziele: unterschiedliche Prioritäten und „moving targets“ .....	265
5.3.3	Auftragsklärung und Entscheidungsfindung .....	268
5.3.4	Risiko- und Krisenmanagement bei der Projektabwicklung .....	272
5.3.5	Organisation des Projektes.....	276
5.3.5.1	Rechts- und Organisationsform des Konsortiums.....	277
5.3.5.2	Eignung der Projektorgane zur Aufgabenerledigung .....	279
5.3.5.3	Autonomiegrad, Verantwortlichkeiten und Eskalationsprozeduren .....	284
5.3.5.4	Auswahl und Führung der Teammitglieder.....	285
5.3.6	Konfliktursachen und Strategien zur Konfliktbewältigung .....	287
5.3.6.1	Detaillierungstiefe der Konzepte.....	290
5.3.6.2	Änderungen und Erweiterungen des Leistungsumfangs.....	290
5.3.6.3	Beurteilungen des Projektstandes und Ursachenvermutungen für Terminverzögerungen .....	291
5.3.6.4	Arbeitsstile und Projektkulturen .....	292
5.3.6.5	interpersonelle Konflikte.....	293
5.3.6.6	Zielkonflikt zwischen Ministerium und Finanzministerium um die Schnittstelle in die Personalabrechnung ...	293
5.3.6.7	Konflikt mit der Personalvertretung um Arbeitsplatzgestaltung und Datenschutz.....	294
5.3.6.8	Konflikt innerhalb des Auftragnehmerkonsortiums.....	294
5.3.7	Projektplanung.....	295
5.3.8	Projektdurchführung und Überwachung .....	297
5.4	Zwischenfazit .....	302
6	Politik in IT-Projekten: theoretische Schlussfolgerungen aus der Fallstudie .....	305

---

6.1	Mikropolitische Ausprägungen des Projekts .....	305
6.1.1	Akteursperspektive: soziale Netzwerke im Projekt .....	306
6.1.2	Interessen und Interessengegensätze im Projekt .....	307
6.1.3	Intersubjektivität.....	308
6.1.4	Macht und Ambiguität: Der „Circulus vitiosus“ des IT-Projekts .....	309
6.1.5	Dialektik der Interdependenz: „double talk“ und Legitimation .....	312
6.1.6	Zeitlichkeit: Zwangspausen und „verpasste Gelegenheiten“ .....	313
6.2	IT-Projekte als Spiele mit „irrationalen“ Spielern .....	314
6.2.1	Innovationsspiel mit „starken“ Ideologien: Modernisierung des Personalmanagements.....	315
6.2.2	Routinespiele: Die operative Personalarbeit.....	316
6.2.3	IT-Projekt als Transmissionsspiel .....	317
6.2.4	Spielregeln für das Projekt: Ein Überblick.....	318
6.2.4.1	Mitspielen und im Spiel bleiben .....	319
6.2.4.2	Gewinnen und Gesicht des Anderen wahren .....	319
6.2.4.3	Mitspieler und ihre Strategien herausfinden .....	320
6.2.4.4	Positive Signale senden.....	320
6.2.4.5	Strategie ändern, wenn sie nicht funktioniert.....	321
6.2.5	Handlungs- und Entscheidungsrationaltäten im Projekt.....	322
6.3	Institutionenökonomische Deutungen .....	324
6.3.1	„hidden characteristics“: Personal und Systemkomplexität.....	325
6.3.2	„hidden action“ und „hidden information“: Kette von Verantwortlichkeiten .....	326
6.3.3	„hidden intention“ .....	329
6.3.4	Das Problem der Kostenermittlung .....	330
6.4	Anwendbarkeit von Projektmanagement.....	331
6.4.1	Kultur und Anwendbarkeit von Projektmanagement.....	332
6.4.2	Projektmanagement und NSM in der Verwaltung: Doppeltes Reformdilemma.....	336
6.4.3	Optimierungspotenziale für die Auftraggeberseite .....	339
6.4.4	Erfolgsbedingungen und Optimierungspotenziale für den IT-Dienstleister .....	339
6.5	Verallgemeinerbarkeit der Erkenntnisse .....	341
6.5.1	Parallelen zum Erfolgsfaktorenmodell .....	342
6.5.2	Parallelen zum Zwiebelschuppenmodell.....	343
6.5.3	Parallelen zum Reformprozessmodell .....	344
6.5.4	Parallelen zum mikropolitischen Arenenmodell .....	344
6.5.5	IT-Projekte im öffentlichen und im privaten Sektor: Gemeinsamkeiten und Unterschiede.....	345
6.6	Zwischenfazit .....	347
7	Gesamtfazit und Forschungsperspektiven .....	350
8	Zusammenfassung .....	356
9	Anhang .....	358

9.1	Abkürzungsverzeichnis.....	358
9.2	Verzeichnis der Interviewpartner .....	358
9.3	Standardisierter Interviewleitfaden .....	359
10	Literaturverzeichnis.....	360

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zwiebelringmodell für Einflussfaktoren nach Heeks und Bhatnagar 1999 .....	42
Abbildung 2: Reformprozessmodell nach Lüder 2004 (am Beispiel des Rechnungswesens).....	44
Abbildung 3: Mikropolitische Arenenmodell nach Brüggemeier et al. 2005 (am Beispiel des E-Governments).....	46
Abbildung 4: Merkmale des Politischen nach Neuberger 1995 .....	53
Abbildung 5: Akteure im Umfeld von IT-Projekten .....	65
Abbildung 6: Unterscheidungsebenen der Systeme nach Luhmann 1993 .....	72
Abbildung 7: Vertragsbeziehung zwischen Prinzipal und Agent nach Ebers 1999 .....	78
Abbildung 8: Projekte als Transmission der Innovation auf Routine nach Ortmann et al. 1990.....	103
Abbildung 9: Gestaltungsempfehlungen und Rahmenbedingungen.....	124
Abbildung 10: Dreiteilung der Anforderungen in IT-Projekten.....	126
Abbildung 11: „Magisches Dreieck“ des Projektmanagements nach Schelle 2001 .....	129
Abbildung 12: Qualitätsmerkmale nach DIN 66272 und ISO 9126.....	131
Abbildung 13: Änderungsaufwand in Abhängigkeit vom Zeitpunkt im Projekt (nach Schelle 2001)...	134
Abbildung 14: Bausteine des Risikomanagements nach Fiedler 2004.....	135
Abbildung 15: Beispielorganigramm für ein Projekt mit Auftraggeber und Auftragnehmer .....	142
Abbildung 16: Beispielhafter Auszug eines Projektplans .....	149
Abbildung 17: Regelkreis bei der Projektfortschrittsüberwachung nach Bartsch-Beuerlein 2000.....	153
Abbildung 18: Projektstrukturplan der AG-Projektgruppe .....	181
Abbildung 19: Zusammensetzung des Lenkungsgremiums .....	186

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Erfolgsfaktoren in IT-Projekten nach der Standish Group 1995.....	41
Tabelle 2: Theorien der Veränderung von Organisationen nach Jann 2002a .....	48
Tabelle 3: Struktur, Kultur und Verhalten als Elemente von Projektarbeit in Verwaltungen, modifiziert nach Jann 2002a/b .....	68
Tabelle 4: Vollständige und unvollständige Verträge nach Picot et al. 2004 .....	81
Tabelle 5: Kulturtypen der Grid-Group-Theory nach Douglas 1982.....	91
Tabelle 6: Kulturtypen nach Hofstede 1980 .....	93
Tabelle 7: Asymmetrische Informationen im Überblick nach Picot et al. 2004 .....	113
Tabelle 8: Erster Projektablaufplan vom Januar 2002 .....	183
Tabelle 9: Aufgabenaufteilung im Konsortium.....	184
Tabelle 10: Darstellung der Projektmeilensteine: Gegenüberstellung Planung und Ist.....	233
Tabelle 11: Übersicht Akteurskonstellationen .....	259
Tabelle 12: Konflikte und Lösungsstrategien zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer .....	288
Tabelle 13: Sonstige Konflikte und Lösungsstrategien im Fallstudienprojekt.....	289
Tabelle 14: Projektspezifische Erfolgsfaktoren und Partialstrategien .....	304
Tabelle 15: Vollständige und unvollständige Information .....	327
Tabelle 16: Potenzielle Auswirkungen verschiedener Kulturtypen auf IT-Projekte.....	335

# 1 Einleitung: Zur Existenz von Politik in IT-Projekten

## *1.1 Problemstellung: Eigendynamik von IT-Projekten und Anwendung von Projektmanagement*

Die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologie in Organisationen ist nicht nur ein technischer sondern in erster Linie ein sozialer bzw. politischer Prozess (Ortmann et al. 1990: 372; Müller-Jentsch et al. 1997: 30; Ridder und Hoon 2000: 49). Gegenstand dieser Arbeit sind Projekte zur Implementierung von Informationstechnologie (IT-Projekte<sup>1</sup>) im Bereich der öffentlichen Verwaltung und ihre spezifischen Eigendynamiken. Speziell werden in dieser Arbeit anhand einer Fallstudie die Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse in einem IT-Projekt zwischen der Verwaltung als Auftraggeber und externen Dienstleistern<sup>2</sup> in der Rolle des Auftragnehmers untersucht. Dabei wird unter Politik- und Machtaspekten analysiert, ob und wie Methoden des Projektmanagements<sup>3</sup> eingesetzt werden, und wenn nein - warum nicht.

Diese Fragestellung ist angesichts der immensen Bedeutung von IT-Projekten für die Modernisierung von Organisationen im privaten wie im öffentlichen Bereich sowie deren gleichzeitig hohen Risiken<sup>4</sup> von großem sozialwissenschaftlichem Interesse, wurde allerdings bisher nicht umfassend beleuchtet (Stelzer 1998: 278). Während IT-Projekte im Bereich der Privatwirtschaft empirisch bereits eingehend

---

<sup>1</sup> Im Folgenden soll mit dem Begriff IT-Projekt stets zugleich die informationstechnische und organisatorische Komponente mit einbezogen werden. „Reine“ Software-Entwicklungsprojekte ohne Bezug zur Organisation des Kunden dürften in Teilen ähnliche Probleme haben, werden aber in dieser Arbeit nicht untersucht.

<sup>2</sup> In dieser Arbeit wird der allgemeine Begriff „Dienstleister“ oder „IT-Dienstleister“ für alle Beratungsfirmen, Systemhäuser, Softwarehersteller und sonstigen Unternehmen benutzt, die bei der Konzeption, Beratung und Durchführung von Systemeinführungen beim Kunden mitwirken. Sie haben möglicherweise einen wichtigen Einfluss bei der technischen und organisatorischen Umsetzung solcher Projekte (Hruschka 1969; Endruweit 1981; Kaiser und Seel 1981; Greiner 1989; Wolf 2000)

<sup>3</sup> Unter Methoden des Projektmanagements werden in dieser Arbeit die prozessorientierten Gestaltungsempfehlungen aus der Projektmanagementliteratur sowie aus den Normen der ISO 9000-Familie verstanden.

<sup>4</sup> Auf die Risiken in IT-Projekten komme ich in Abschnitt 1.3.2 zu sprechen.

erforscht wurden,<sup>5</sup> steckt deren Analyse im öffentlichen Bereich im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland noch in den Kinderschuhen.<sup>6</sup> Im angelsächsischen Raum und in einigen weiteren europäischen und außereuropäischen Ländern findet bereits seit mehreren Jahren eine öffentliche Auseinandersetzung über die Erfolgs- und Misserfolgskriterien von IT-Projekten statt (Heeks 1998; Heeks 1999c; Cabinet-Office 2000; Dunleavy und Margetts 2000; Heeks 2001b; Heeks 2001a; OECD 2001c; OECD 2001a; OECD 2001b; Peristeras et al. 2003).

Methoden des Projektmanagements haben den Zweck, die Planung, Durchführung und Überwachung von IT-Projekten zu optimieren, Risiken bei der Einführung von Informations- und Kommunikationssystemen zu reduzieren und die Kosten<sup>7</sup> beherrschbar zu machen. Die empirische und konzeptionelle Literatur gibt zahlreiche Hinweise darauf, dass die konsequente Anwendung von Projektmanagement zu erfolgreichen Projekten führt (English und Fisch 1999; Heeks 1999c; Bitterli 2000; Johnson et al. 2001; Krüsi Schädle 2001; Schelle 2001: 26ff; Scholz und Warg 2001; Grabow et al. 2002: 12ff; Söndgerath 2002; Niklas 2004; Bolay 2005).

Doch die Erkenntnisse aus der sozialwissenschaftlichen Forschung zeigen, dass Akteure eher scheinbar irrational<sup>8</sup> und inkrementell handeln als rational und nach einem vorherbestimmten Plan (Brockhoff 1996; Heideloff und Radel 1997; Naschold 1997; Wagner 2000; Brodbeck et al. 2003; Koch 2003). Für IT-Projekte werden deshalb von der Praxis und praxisnahen Forschung gern Bilder wie „Expedition“ oder „Sport-Arena“ gebraucht (Emrich 2000; Mack 2000; Mack 2002; Scheurer 2002). Die Vermutung liegt nahe, dass auch die Methoden des Projektmanagements nicht konsequent angewendet werden und Probleme in IT-Projekten nur erklärt werden können, wenn die mikropolitischen Entscheidungsprozesse (unter dem Einfluss der inneren und äußeren Komplexität) mit in Betracht gezo-

---

<sup>5</sup> Die konzeptionelle Literatur zum Projektmanagement in der Privatwirtschaft ist reichhaltiger als die empirisch untermauerten Analysen. Die folgende Liste gibt eine Auswahl der empirischen Untersuchungen. (Ortmann 1984; Sydow 1985; Ortmann und Windeler 1989; Ortmann et al. 1990; Bitterli 2000; Scholz und Warg 2001; Wolf 2001)

<sup>6</sup> So konzentriert sich die deutsche Forschung auf die Darstellung und Bewertung der Ergebnisse im E-Government (Brinckmann und Wind 1999; von Lucke und Reinermann 2000; Kaczorowski et al. 2003). Nur vereinzelt sind kritische Würdigungen des Einführungsprozesses aus der Verwaltungspraxis (Graßmann und Eckert 2001) und aus der Verwaltungsforschung (Nullmeier 2000) zu finden.

<sup>7</sup> Unter Kosten wird der bewertete Güter- und Leistungsverzehr verstanden, der zur Erstellung und zum Absatz der betrieblichen Produkte sowie zur Aufrechterhaltung der hierfür notwendigen Betriebsbereitschaft verstanden (Huch 1986: 21).

<sup>8</sup> Auf den Begriff der irrationalen Organisation (vgl. Brunsson 1982) wird in Abschnitt 1.2.1.2 näher eingegangen.

gen werden. Anliegen dieser Arbeit ist es deshalb, das Umsetzungsproblem des Projektmanagements politisch zu formulieren und unter Zuhilfenahme ausgewählter politikwissenschaftlicher und organisationstheoretischer Konzepte Hinweise darauf zu finden, ob und inwiefern unser Verständnis von Projektmanagement um machtbezogene Komponenten ergänzt werden sollte. „Politik des Projektmanagements“ bedeutet in diesem Zusammenhang die (mikro-)politische Bedingung der Anwendbarkeit von Projektmanagement. Wohlgermerkt soll der normative Anspruch des Projektmanagements und der dahinter liegenden Effizienz- und Effektivitätsziele nicht aus den Augen verloren werden. Vielmehr geht es darum, wie die Mikropolitik die Erreichung dieser Ziele beeinflussen kann, und wie dies konzeptionell berücksichtigt werden kann.<sup>9</sup>

Die Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse werden in dieser Arbeit in einer empirischen Fallstudie in einem IT-Projekt analysiert. Auf dieser Grundlage werden der Einsatz und die Wirksamkeit des Projektmanagements beleuchtet. Dieser Ansatz geht von folgenden Prämissen aus:

- Die Entscheidungen innerhalb des Projektes sind für den Projektverlauf von Belang. Das Projekt ist mithin nicht fremdgesteuert und verfügt über genügend Autonomie und Entscheidungsfreiräume, um den Fortgang der Ereignisse zu beeinflussen.

Wie wir aus empirischen Befunden in der Industrie wissen, ist die Frage von mehr oder weniger Autonomie in IT-Projekten Gegenstand zahlreicher Auseinandersetzungen im Projektverlauf (Ortmann 1984; Sydow 1985: 13; Ortmann 1989; Ortmann et al. 1990: 516f; Müller-Jentsch et al. 1997). Sie hängt von den örtlichen Rahmenbedingungen ab. Eine vollständige Fremdsteuerung ist nicht anzunehmen.

- Projektmanagementmethoden nützen dem Projektverlauf und machen den Erfolg wahrscheinlicher. Sie werden allerdings auch nur insoweit angewendet, wie es den jeweiligen Akteuren nützlich erscheint.
- Der Instrumentenbaukasten des Projektmanagements mit seinem normativen Best-Practice-Ansatz hat Einfluss auf den Projektverlauf und ist insgesamt bekannt, d.h. die Akteure wissen mehr oder weniger konkret, dass es Methoden (des Projektmanagements) gibt, mit denen

---

<sup>9</sup> Insofern wird ein konzeptioneller Unterschied zwischen den Begriffen Politik und Management deutlich. Während sich Management den genannten Effizienzzielen verschreibt, ist Politik auf diese Ziele a priori nicht festgelegt.

sich das Projekt viel besser im Hinblick auf Zeit, Ressourcen, Risikominimierung und Gesamterfolg umsetzen lässt als ohne.

Das heißt nicht unbedingt, dass alle Akteure über fundierte theoretische Grundlagen und einschlägige praktische Erfahrungen verfügen, oder dass bei allen das gleiche Verständnis von Projektmanagement vorauszusetzen ist.<sup>10</sup> Vielmehr wird die Entscheidungsmöglichkeit bei allen Akteuren vorausgesetzt, die Belange des Projektmanagements bei der Personalauswahl, bei der Projektplanung oder in Entscheidungen über Qualifizierungsmaßnahmen zu berücksichtigen – oder eben nicht.

Insgesamt ist zu vermuten, dass IT-Projekte im öffentlichen Bereich aufgrund des komplizierteren Entscheidungsumfeldes und der komplexeren rechtlichen Rahmenbedingungen im Vergleich zur Privatwirtschaft auch höhere Anforderungen an die strikte Einhaltung von Projektmanagement-Methoden stellen als Projekte in der Privatwirtschaft. Inwiefern sich die Anforderungen an das Projektmanagement im öffentlichen Bereich von der Privatwirtschaft unterscheiden und auf der Basis dieses Unterschieds ein spezifisch öffentliches Projektmanagement entwickelt werden sollte, ist zu untersuchen.

## *1.2 Theoretischer Bezugsrahmen*

Die Arbeit orientiert sich an der Prozessperspektive von Handlungen und Entscheidungen. In dieser Hinsicht wurden auch die Theorieentscheidungen getroffen. D.h. die Auswahl der theoretischen Ansätze orientierte sich daran, ob das jeweilige Theoriekonzept Machtfragen und Entscheidungsprozesse genügend mit einbezieht. Aufgrund der stark an Konzepten von Politik und Macht einerseits und der Umsetzbarkeit von Managementansätzen andererseits orientierten Fragestellung wurden dieser Arbeit einerseits das Konzept der Mikropolitik (Neuberger 1995; Heinrich und Schulz zur Wiesch 1998; Neuberger 2002: 679ff) zugrunde gelegt und andererseits der institutionenökonomische Ansatz der

---

<sup>10</sup> English und Fisch haben empirisch ermittelt, dass Projektmanagementmethoden in der öffentlichen Verwaltung nur ungenügend umgesetzt werden. Ihr Einsatz scheitert häufig an internen Widerständen und einer insgesamt entgegen gesetzten Verwaltungskultur (English und Fisch 1999).

Agenturtheorie (Arrow 1951; Scott 1986; Edeling et al. 1999; Wieland 2000; Ebers und Gotsch 2001; Voigt 2002; Picot et al. 2004).

Gemeinsam sind den beiden Ansätzen die Annahme von individuellem Eigennutz und begrenzten, oftmals unterschiedlichen Rationalitäten sowie ein politisch geprägter Struktur- und Handlungsbegriff, demzufolge aus der Unbestimmtheit und Unsicherheit von Handlungskontexten Machtbeziehungen entstehen.

Die Konzepte werden im Folgenden kurz mit ihrem Bezug zur Fragestellung dieser Arbeit erläutert und die Auswahl der Ansätze begründet. Eine ausführlichere Diskussion dieser Ansätze hinsichtlich der Anwendbarkeit von Projektmanagement findet sich in Kapitel 2.

### 1.2.1 Mikropolitischer Ansatz

Mikropolitik beschäftigt sich mit den politischen Auseinandersetzungen in den Verwaltungen und Unternehmen fernab der „großen“ Politik und wendet somit den Politikbegriff als Kampf um Machtanteile auf das Innenleben von Organisationen an. Das Konzept der Mikropolitik geht von einer steten Präsenz politischer Prozesse in Verwaltungen, Unternehmen und sonstigen Organisationen aus und kann als Querschnittsansatz betrachtet werden. Macht, Interessen und Politik finden sich in den anderen Ansätzen in verschiedenen Ausprägungen wieder. Diese Arbeit geht davon aus, dass IT-Projekte Arenen mikropolitischer Auseinandersetzungen sind, in denen „das Leben tobt“. Der Begriff und die verschiedenen Dimensionen der Mikropolitik in IT-Projekten werden in Abschnitt 2.3 erläutert. Der Begriff Politik wird in Abschnitt 1.5.1 näher definiert. Eng mit dem Konzept der Mikropolitik sind auch die zwei verhaltenstheoretischen Konzepte der „Irrationalen“ Organisationen (Brunsson 1985; Brunsson 1991) und der Spiele und Macht in Organisationen (Crozier und Friedberg 1993), die in dieser Arbeit besondere Berücksichtigung finden und im Folgenden kurz erläutert werden.

#### *1.2.1.1 Spiele und Macht in Organisationen*

Eine Neuformulierung des Verständnisses von Organisation, Akteuren, Strategien und gesellschaftlicher Regulierung unternehmen Crozier und Friedberg (1993) mit der Chiffre des Spiels in Organisati-

onen (vgl. Abschnitt 2.7.2). Grundannahme ist, dass Organisationsmitglieder in nicht-totalitären Organisationen an der Lösung gemeinsamer Probleme partizipieren, allerdings mit unterschiedlichen bis gegensätzlichen individuellen Interessen. Dabei wird Macht als die Beherrschung relativer Unsicherheitszonen aufgefasst, die in wechselseitigen Tauschbeziehungen eingesetzt wird. Damit unterscheidet sich das Konzept des Spiels in Organisationen von der Spieltheorie, der es ausschließlich um die Beschreibung des Interdependenzaspekts zwischen den Spielteilnehmern geht und nicht um den organisatorischen Kontext.

Der Begriff des Spiels veranschaulicht die Gleichzeitigkeit von Freiheit und Zwang sowie die strukturelle Offenheit (Kontingenz) von Organisationsprozessen. In einem IT-Projekt gibt es – um bei diesem Bild zu bleiben – etwas zu gewinnen und zu verlieren, es gibt Spielregeln, denen sich die Teilnehmer unterwerfen müssen um zu partizipieren, die sich aber im Verlauf des Spiels durchaus ändern können. Wenn man das Konzept zu Ende denkt, so ist ein IT-Projekt generell ein prekäres Unterfangen. Um seine Ziele zu erreichen, muss jeder Mitspieler zunächst an sich denken und seine Strategien<sup>11</sup> innerhalb des Projekts entsprechend auswählen. Ob diese Strategie allerdings auch zum Gesamterfolg führt, hängt auch von den anderen – und der Dynamik des Umfelds – ab.

### 1.2.1.2 „Irrationale“ Organisationen

Die Umwelt einer Organisation (eines Projektes) ist nicht eindeutig, sie ist im Gegenteil intransparent und das Verhältnis zwischen Zielen und Mitteln durchaus mehrdeutig. Informationen sind für die Akteure nur wenig vertrauenswürdig. Von diesen Prämissen geht Nils Brunsson in seinem Konzept der irrationalen Organisation aus (Brunsson 1982; 1985; 1991). Brunsson baut damit auf den verhaltens-theoretischen Ansätzen von Simon, Cyert und March (Simon 1949; Simon 1982; Cyert und March 1995) auf. Demnach müssen Mitglieder der (Groß-) Organisation ihre kognitive Sachrationalität zu-

---

<sup>11</sup> Der Begriff der Strategie wird in dieser Arbeit im Sinne einer selbst gewählten Handlungs- oder Entscheidungsregel verwendet, durch die das Verhalten in bestimmten Situationen bereits vorgeprägt ist. Die Strategie von Akteuren ist eine der wichtigsten Merkmale von Mikropolitik (Fuchs et al. 1988: 751; Neuberger 2002: 686). In der Spieltheorie ist eine Strategie ein bestimmtes, vorherrschendes Entscheidungsmuster ist, um die eigenen Gewinnchancen zu erhöhen oder Risiken zu minimieren (Dixit und Nalebuff 1997: 4ff). Die Strategie ist nicht zu verwechseln mit dem Ziel, das den Gegenstand beschreibt, der erreicht werden soll.

gunsten einer normativ geprägten sozialen Rationalität aufgeben, um Unsicherheiten zu absorbieren. Bei organisatorischen Entscheidungen geht es also letztlich nicht darum, formale Prozeduren einzuhalten, sondern darum, „to get the things done – act and induce others to act“ (Brunsson 1985: 18). Gerade die bewusste Missachtung von Sachrationalität kann neue Anschlussmöglichkeiten produzieren und somit neue Handlungen initiieren. Die Folge ist eine scheinbar irrationale Kopplung aus Erfolgserwartungen, Motivation und Wertebindung. Dabei kommt es darauf an, wie stark die zu Grunde liegende Ideologie ist und wie effektiv die Akteure mit deren Hilfe ihre Unsicherheiten absorbieren können. Brunsson unterscheidet zwischen Handlungsrationalität, die der Realisierung (und der Durchsetzbarkeit) vernünftiger Zwecke verpflichtet ist, und Entscheidungsrationalität, bei der es darum geht, die richtigen Dinge auszusuchen, die getan werden müssen. In Großorganisationen sind beide Rationalitäten vorzufinden.

In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass sich die in diesem Ansatz beschriebenen Effekte auch in IT-Projekten wieder finden, in denen ebenfalls ein hohes Maß an Unsicherheit absorbiert werden muss. Das Projekt selbst fällt hier ebenso unter den Organisationsbegriff wie die beteiligten Unternehmen und Verwaltungen (vgl. Abschnitt 2.4.2).

### 1.2.2 Institutionenökonomische Ansätze

Die institutionenökonomische Theorie (Arrow 1951; Scott 1986; Edeling et al. 1999; Wieland 2000; Ebers und Gotsch 2001; Voigt 2002; Picot et al. 2004) orientiert sich bei der Analyse von Organisationen an Konzepten der neoklassischen Mikroökonomik. Sie konzentriert sich auf die Struktur, die Verhaltenswirkungen und die Effizienz von Organisationen und problematisiert die Auftraggeber/Auftragnehmer-Beziehung auf der Grundlage eines Vertrages. Grundannahmen des Ansatzes (Ebers und Gotsch 2001: 210) sind folgende:

- Ein vertragstheoretisches Organisationskonzept, nach dem Organisationen im Grunde nichts anderes sind als lose Netzwerke von Vertragsbeziehungen;
- Ein Verhaltensmodell, das von unterschiedlichen Interessen, individueller Nutzenmaximierung und ungleicher Informationsverteilung ausgeht;

- Die daraus resultierende generelle Unterscheidung zwischen formalen Organisationsstrukturen und dem faktischen, tatsächlich beobachtbaren Handeln der Organisationsmitglieder;
- Die optimale Vertragsgestaltung unter zwingender Berücksichtigung der Agenturkosten, also jener Kosten, die beiden Vertragspartnern zusätzlich durch diese Vertragskonstellation entstehen.

Die institutionenökonomische Analyse stellt jedoch keinen einheitlichen Theorieansatz dar, sondern sie teilt sich vielmehr auf in drei unterschiedliche, nicht zusammengefasste Teiltheorien: die Theorie der Verfügungsrechte, die Transaktionskostentheorie und die Agenturtheorie (Ebers und Gotsch 2001: 199ff).

- Die Theorie der Verfügungsrechte (Property Rights Theory) stellt die Verfügungsrechte ins Zentrum, die festlegen, in welcher Weise ihr Inhaber legitimerweise auf Ressourcen zugreifen kann. Die Theorie analysiert auf dieser Basis, welche Auswirkungen unterschiedlich ausgestaltete Verfügungsrechte auf das Verhalten der Akteure haben und wie sich die Entstehung von Verfügungsrechten, ihre Verteilung und der Wandel erklären lassen.
- Die Transaktionskostentheorie (Transaction Cost Economics) analysiert, warum bestimmte Transaktionen in bestimmten institutionellen Arrangements mehr oder weniger effizient abgewickelt werden können.
- Die Agenturtheorie (Agency Theory, Principal Agent Theory) stellt die Institution des Vertrags zwischen einem Prinzipal (Auftraggeber) und einem Agenten (Auftragnehmer) in den Mittelpunkt der Überlegungen. Die Theorie untersucht die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Vertragspartnern unter der Bedingung ungleicher Informationsverteilung und Unsicherheit.

In dieser Arbeit wird insbesondere die Agenturtheorie auf ihre Anwendbarkeit auf die Problemstellung dieser Arbeit untersucht. Dabei steht die Analyse der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen in IT-Projekten im Vordergrund. Die anderen Ansätze werden am Rande betrachtet.

### 1.3 Problemrelevanz

Mit dieser Arbeit soll ein Beitrag zum näheren Verständnis der Eigendynamik von IT-Projekten und zur Wirkungsweise der gängigen Ansätze von Projektmanagement geleistet werden.

Der hohe Unsicherheitsgrad in der Projektabwicklung, die hohe Anzahl an Einführungsprojekten, die scheitern, und der Einfluss der mit der Unterstützung bei der Einführung beauftragten IT-Dienstleister auf die Geschehnisse des Projektes sind ein Indiz für die Relevanz des hier gewählten Ansatzes. Auch fehlt bisher eine genauere Analyse des Einflusses von Vorgaben des Projektmanagements in IT-Projekten. Eine solche Analyse soll mit dieser Arbeit vorgelegt werden.

Die Relevanz des Problems der Politik des Projektmanagements ergibt sich aus folgenden Aspekten:

- Verbreitung von IT in den verschiedensten Lebensbereichen, speziell in Organisationen des öffentlichen Sektors (auch und vor allem innerhalb des Prozesses der Verwaltungsmodernisierung), die das IT-Projekt als Vehikel für Veränderung definiert;
- erhebliche Risiken, die dieser Prozess in der Praxis in Bezug auf die Einhaltung von Kosten und Terminen mit sich bringt;
- hoher Anspruch an das Projektmanagement, zum Projekterfolg zu verhelfen, der in der Literatur immer wieder erhoben wird;
- große Bedeutung der Einbeziehung externer Dienstleister in den bereits erwähnten Projektkonstellationen.

Diese Aspekte zur Bedeutung der hier gewählten Fragestellung werden in den nächsten Abschnitten erläutert.

#### 1.3.1 Verbreitung von IT im privaten und öffentlichen Sektor

IT prägt in zunehmendem Maße die Gesellschaft: von der Ausgestaltung einzelner Arbeitsplätze über die Gestaltung von Geschäftsprozessen bis hin zur Reorganisation ganzer Unternehmen oder Behörden spielt IT stets eine wichtige Rolle (vgl. hierzu auch Weizenbaum 1977: 65ff). Standardisierbare und wiederholbare Operationen der Informationsverarbeitung können besser vom Computer durchgeführt

werden als vom Menschen (Luhmann 2000: 361-379). Das ist inzwischen volkswirtschaftlich deutlich spürbar. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes belief sich die inländische Produktion von Dienstleistungen und Erzeugnissen der Informations- und Kommunikationstechnologie im Jahr 2000 auf 183,6 Mrd. €. Das bedeutet eine Steigerung gegenüber dem Jahr 1995 von 58% und einen Anteil an der inländischen Gesamtproduktion von rund 5%. Rund zwei Drittel dieses Betrages (125,3 Mrd. €) entfallen auf Dienstleistungen (Bundesamt 2003: 3).

Der im öffentlichen Bereich seit langem diskutierte und in Teilen umgesetzte Prozess der Verwaltungsreform nach dem Vorbild des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) ist mit technologischen Innovationen eng verwoben und scheint in seinen wesentlichen Komponenten entgegen ursprünglichen Erwartungen ohne massive IT-Unterstützung nicht voranzukommen (Cabinet-Office 2000; PWC 2000; Bundesregierung 2001; Graßmann 2001; Schedler und Scharf 2002; Schuppan und Reichard 2002).

Weltweit werden einer konservativen Schätzung von Heeks und Davies<sup>12</sup> zufolge etwa 500 Mrd. US\$ für IT im öffentlichen Sektor ausgegeben, davon allein 27 Mrd. US\$ in den USA, 670 Mio. US\$ in Norwegen und 6,5 Mrd. US\$ in Großbritannien, Tendenz steigend. In Deutschland betragen die Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen für IT im Jahre 2004 je nach Abgrenzungs- und Erhebungsmethoden der verschiedenen Quellen zwischen 8,5 und 17,9 Mrd. € (Hoch et al. 2005: 28)..

„Während der Politik kaum noch grundlegende Veränderungen zugetraut werden [...], werden vor allem neuen [...] Technologien vielfach geradezu revolutionäre Qualitäten zugeschrieben.“ (Martinsen et al. 2000: 1) Nicht selten kann die technische Innovation zudem auch als Indikator für den Erfolg oder Misserfolg politischer oder organisatorischer Programme herangezogen werden.

### 1.3.2 Risiken in IT-Projekten

IT-Projekte sind äußerst riskant, was die Einhaltung von Budgets, Zeitplanungen oder den technischen Erfolg anbelangt. Sie haben ein umso höheres Risiko fehlzuschlagen und die gesteckten Ziele nur teilweise oder gar nicht zu erreichen, je höher die Ziele gesteckt sind (Heeks 1999a: 104). In die-

---

<sup>12</sup> (Heeks und Davies 1999: 23) Die Autoren betonen die Unsicherheit dieser Schätzung, da es hierfür keine einheitlichen Erhebungsmethoden und je nach Quelle höchst unterschiedliche Zahlen gibt.

sem Fall werden Zeit- und Kostenplanungen überschritten, das neue System läuft fehlerhaft oder es wird gar nicht erst produktiv gesetzt. Einer Untersuchung der Standish Group zufolge wurden 31% der untersuchten IT-Projekte vorzeitig abgebrochen und 53% lagen mit mehr als der Hälfte über dem geplanten Budget. Letztgenannte Projekte lagen durchschnittlich bei 189% des Zeitaufwandes der ursprünglichen Planung. Nur 16% der Projekte wurden innerhalb der Budgetplanung abgeschlossen.<sup>13</sup> (Standish-Group 1995: 4).

Angesichts dieser Risiken ist das Risikomanagement ein wichtiger aber zugleich schwer greifbarer Bestandteil des Projektmanagements (vgl. Abschnitt 3.2.5).

Für den öffentlichen Bereich fehlt eine genaue Übersicht, doch ist kaum anzunehmen, dass hier die Risiken geringer sind als in der Privatwirtschaft. Vielmehr deuten die schwierigeren rechtlichen Rahmenbedingungen und die politische Einflussnahme eher auf höhere Risiken hin. Forschungsergebnisse über Informationssysteme in Großbritannien beziffern den Anteil der Ausgaben, die in diesem Bereich verschwendet werden, auf 20%, während weitere 30-40% der Ausgaben nicht den erhofften Nutzen bringen (Willcocks 1994; zitiert nach: Heeks und Bhatnagar 1999: 57). Für Deutschland sind wir weitgehend auf (vereinzelte) Medienberichte sowie Befunde der Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter angewiesen, da übergreifende quantitative Zusammenstellungen fehlen:

- So wurde ein Projekt zur Umstellung von Großrechnern auf Client-Server-Technologie in der Bundesverwaltung nach acht Jahren und Ausgaben in Höhe von 25 Mio. € ergebnislos eingestellt (Bundesrechnungshof 2002: 24);
- Ein Projekt beim Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung für knapp 15 Mio. €, das die Zusammenarbeit der Fernmeldesysteme darstellen sollte, hat ein unbrauchbares Ergebnis geliefert (CW 49/2002; Bundesrechnungshof 2002: 196);

---

<sup>13</sup> Diese Studie der Standish Group bezieht sich auf die Privatwirtschaft und wurde vollkommen unabhängig vom öffentlichen Sektor durchgeführt (Standish-Group 1995: 2; vgl. auch Emrich 2000; Fehlmann 2000: 4). Nicht berücksichtigt sind darin einerseits die Veränderbarkeit von Zielsetzungen im Laufe des Projektes (vgl. Abschnitt 3.2) und andererseits der taktische oder sanktionierende Einsatz von Planzahlen (vgl. Abschnitt 3.4.1). Zu den Ursachen für die häufigen Planüberschreitungen und Projektabbrüche vgl. Abschnitt 2.1.5.1.

- Nach dreizehnjähriger Entwicklungszeit wurde das einheitliche Computersystem für die deutschen Finanzämter „Fiscus“ gestoppt, weil sich die Länder nicht auf ein einheitliches System einigen konnten. An der Entwicklung waren bis zu 300 Mitarbeiter beteiligt. Die Kosten betragen je nach Rechnungsweise zwischen 330 und 900 Mio. € (Asendorpf 2004);
- Die Entwicklung des Virtuellen Arbeitsmarktes, einer Job-Datenbank der Bundesagentur für Arbeit bereitete erhebliche Schwierigkeiten und verteuerte sich von ursprünglich geplanten 30 Mio. € auf bislang 165 Mio. € (Lütke 2004);
- Bekanntestes Beispiel für Schwierigkeiten in IT-Projekten ist die verzögerte Einführung der LKW-Maut aufgrund interner Reibereien im Projekt und intransparenten Projektstrukturen (Keese 2004; Rudzio et al. 2004).

Dies sind auch eindrucksvolle Beispiele dafür, dass der Erfolg ganzer politischer Programme entscheidend vom Gelingen solcher IT-Projekte abhängen kann.

Die eminenten Probleme bei der Implementierung von Informationssystemen im Rahmen des Modernisierungsprozesses im öffentlichen Sektor hat die OECD zu einer internationalen Vergleichsstudie von IT-Projekten im öffentlichen Bereich (ohne deutsche Beteiligung) veranlasst, um Ursachen für das häufige Scheitern herauszufinden und um Best-Practice-Ansätze zu identifizieren (OECD 2001c).

Doch nicht nur gescheiterte IT-Projekte stellen ein Problem für die öffentliche Verwaltung dar. Es ist auch problematisch, wenn die Verwaltung ein Projekt nicht verwirklicht, obwohl Einsparungseffekte durch ein Informationssystemen nachweislich hätten erzielt werden können. So monierte der Bundesrechnungshof, dass in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes ein System für eine papierarme Sachbearbeitung geplant, aber nicht in Angriff genommen wurde, obwohl damit Einsparungseffekte von 55 Mio. € in fünf Jahren erhofft wurden (Bundesrechnungshof 2004: 26).

### 1.3.3 Projektmanagement als Bündel von Erfolgsfaktoren

Bei den großen Schwierigkeiten, die in IT-Projekten auftreten können, ist der gemeinhin postulierte Anspruch des Projektmanagements bemerkenswert, IT-Projekte oder andere Projekte zum Erfolg zu führen. Es gibt kaum ein Lehrbuch zum Projektmanagement, das nicht vollmundige Versprechen ent-

hält, das nötige Wissen und die Methoden dafür bereitzuhalten (vgl. Abschnitt 1.1). Freilich wirken sich örtliche Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Fähigkeiten der handelnden Personen, finanzielle oder zeitliche Restriktionen oder die Klarheit der Aufgabenstellung stets förderlich oder hinderlich auf den Projekterfolg aus. Zahlreiche empirische Untersuchungen belegen indes, dass allein die Einführung von Instrumenten des Projektmanagements in Unternehmen die Häufigkeit von Terminverzögerungen und die Kosten in Projekten reduziert und obendrein die Zufriedenheit der Mitarbeiter verbessert (Schelle 2001: 28f). Es wird allerdings vielfach darauf hingewiesen, dass es sich hierbei nicht um ein einzelnes Instrument handelt, das den Erfolg von IT-Projekten sichert (oder zumindest wahrscheinlicher macht), sondern stets ein Bündel von Maßnahmen nötig ist, um Projekte besser zu managen. Die Vielzahl der Einzelmaßnahmen, die im Projektmanagement gefordert werden und die komplexen Wechselwirkungen zwischen diesen Maßnahmen werfen die Frage auf (vgl. Abschnitt 1.1):

Werden Methoden des Projektmanagements in IT-Projekten in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt, und wenn nein – warum nicht?

Diese Frage wird uns nur unzulänglich damit beantwortet, dass in der Praxis „Fehler“ gemacht werden, dass die Technologie oder die Aufgabenstellung zu komplex ist oder dass Geld und Zeit nicht ausgereicht haben.<sup>14</sup> Vielmehr impliziert die Fragestellung, dass die Nichtanwendung bzw. selektive Anwendung von Projektmanagementmethoden mit normativen Ansätzen zwar beklagt, nicht aber erklärt werden kann. Es soll also nicht um das banale Bedauern äußerer Umstände oder menschlichen Unvermögens gehen, sondern um die akteursorientierte Analyse immanenter Handlungslogiken, die die Anwendung oder Nicht-Anwendung von Projektmanagement bestimmen. Hier soll zunächst offen gelassen werden, ob die Nichtanwendung von Projektmanagementmethoden mit vermeintlich „harten“ Faktoren (Geld, Technik, Zeit), mit den vitalen Interessen der Akteure (Macht, Taktik, Strategie), mit der Komplexität von Entscheidungszwängen oder mit anderen, „weichen“ Faktoren (Verwaltungskultur, Werthaltungen) zusammenhängt.

---

<sup>14</sup> Geldmangel ist für sich genommen schon ein Risikofaktor, der in einem Projekt zusätzliche Effizienzeinbußen bewirken und das Projekt zum Scheitern bringen kann (Kaerner 2004).

### 1.3.4 Einbeziehung externer Dienstleister

Aufgrund der großen Bedeutung externer Dienstleister für den Verlauf und Erfolg eines IT-Projekts (Ortmann et al. 1990: 487-493) werden die Beziehungen zwischen Verwaltung und Dienstleister eingehend untersucht. Angesichts der oben angesprochenen massiven Technisierung im privaten wie im öffentlichen Sektor ist es für die Organisation meist zu teuer und organisatorisch schwierig, die erforderlichen Fachkräfte selbst vorzuhalten. Der hohe Bedarf an Know-how in solchen Einführungsprojekten, das vom Projektmanagement bis hin zur Programmierung reicht, kann oft nur durch externe Dienstleister gedeckt werden. Diese unterstützen den Kunden bei der Auswahl von Software, wirken an der Projektsteuerung mit, beraten ihn bei der Konzeption und sorgen für die technologische Umsetzung.

Die Dienstleistung im Rahmen von Einführungsprojekten ist für einen ganzen Wirtschaftszweig von großer Bedeutung. Neben der Programmierung von Standardsoftware und dem Betrieb von Computersystemen ist die Einführung inkl. Beratung, Programmierung und Anpassung der Software die dritte Hauptsäule der IT-Sparte. Für sie gehört das Projektmanagement zum Kerngeschäft. Die Beschäftigtenzahl im IT-Bereich wird für das Jahr 2002 auf 791.000 Beschäftigte geschätzt und ist damit nach steilem Wachstum in den 90er Jahren erstmalig konjunkturell rückläufig (CW 31/2002). Der Bereich IT-Services, also Dienstleistungen zur Einführung und Betreuung von Systemen, macht rund 20% des Gesamtvolumens aus (BITKOM 2004b).

Während in den empirisch fundierten Analysen (insbesondere Ortmann und Windeler 1989; Ortmann et al. 1990) die Organisation selbst im Vordergrund steht, in der das Projekt stattfindet und das System eingeführt wird, wurde die Interaktion mit Beratern und externen Dienstleistern bisher nicht systematisch untersucht, obgleich der Einfluss dieser Berater als möglicherweise groß eingeschätzt wird (Ortmann et al. 1990: 487-493).

## *1.4 Forschungsmethoden, Untersuchungsdesign und Aufbau der Arbeit*

Anliegen dieser Arbeit ist es, empirisch anhand eines Fallbeispiels herauszufinden, wie Auftraggeber und Auftragnehmer ein IT-Projekt managen. Hierzu gehören die Fragen, wie sie verhandeln, welche Projektmanagementinstrumente sie einsetzen und wie Entscheidungen getroffen werden.

### **1.4.1 Analytischer vs. konzeptioneller Ansätze**

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Informatisierungsprozess in der öffentlichen Verwaltung ist geprägt von der Auseinandersetzung zwischen kritischer, theoretischer Begleitung und Analyse (analytische Ansätze) einerseits und konzeptionellen, beratenden Ansätzen andererseits, in denen mehr oder weniger visionäre Lösungen für praktische Probleme skizziert werden. Beide Richtungen können für den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn fruchtbar sein, bergen in ihrer Ausschließlichkeit jedoch auch Gefahren. Bei den analytischen Ansätzen besteht die Tendenz, nur zu theoretisieren und an den praktischen Erfordernissen vorbeizugehen, während die konzeptionellen Ansätze zu voreiligen Ratschlägen ohne hinreichende Analyse oder zu allzu visionären und riskanten Projekten verleiten (Nullmeier 2000: 251f). In dieser Arbeit wird in der Hauptsache ein empirisch-analytischer Ansatz gewählt. Es geht um die Analyse von Entscheidungsprozessen. Erst auf der Grundlage dieser Analysen sollen konzeptionelle Vorschläge unterbreitet werden, die eine verbesserte Praktikabilität des Projektmanagements zum Ziel haben.

### **1.4.2 Fallstudienkonzeption**

Die Entscheidungsprozesse in IT-Projekten sollen anhand einer Einzelfallstudie („single-case-study“) untersucht werden. Fallstudien beziehen sich bewusst auf die Erklärung eines bestimmten einmaligen Vorganges (Alemann und Forndran 1990), um die empirischen Sachverhalte so zu ordnen, dass der einheitliche Charakter des Untersuchungsgegenstandes erhalten bleibt (Boos 1993: 34) und gleichzeitig Hinweise auf die Verallgemeinerbarkeit identifiziert werden können. Eine Einzelfallstudie kann

grundsätzlich für umfassende Beschreibungen, zur Überprüfung von Theorien oder zur Generierung von Theorien eingesetzt werden (Eisenhardt 1989: 535; Boos 1992: 7ff). Der vorangestellte Theorieteil dient zum einen der Verortung der Arbeit in den wissenschaftlichen Diskussionsstand zur Organisationsforschung. Zum anderen sollen daraus Hinweise auf die Verallgemeinerungsfähigkeit der Befunde gewonnen werden (Friedrichs 1990: 60ff). Ziel dieser Arbeit ist es nicht, die Theorieansätze in ihrer Substanz zu verifizieren oder zu falsifizieren, sondern vielmehr den Erklärungsgehalt der dargestellten Konzepte zu überprüfen. Es geht also darum zu prüfen, ob die Theorien „praxistauglich“ sind und die Befunde aus der Fallstudie hinreichend erklären können.

Der Umstand, dass es sich hier um eine Einzelfallstudie handelt, also um ein singuläres Fallbeispiel, setzt der Verallgemeinerbarkeit und theoretischen Reichweite Grenzen. Die beschriebenen Geschehnisse können unter anderen institutionellen Rahmenbedingungen völlig anders verlaufen. Die Handlungszusammenhänge vor Ort können so jedoch relativ genau in ihrer Ereigniskette dargestellt und analysiert werden. Der Vergleich mit empirischen Befunden aus der Literatur, der in Abschnitt 6.5 vorgenommen wird, bietet darüber hinaus die Möglichkeit, die Ergebnisse zu plausibilisieren und Hinweise auf die Verallgemeinerbarkeit von Einzelbefunden zu gewinnen.

Die Darstellung des Projektverlaufs, der Entscheidungsprozesse, der Probleme und Risiken stützt sich auf Dokumentenanalysen und halbstandardisierte Interviews mit den Entscheidungsträgern und wichtigsten Akteuren von Seiten des Auftraggebers und des Auftragnehmers (Projektleiter, Teilprojektleiter, Qualitätsmanager, Mitglieder der Lenkungsgruppen). Die Interviews wurden dokumentiert und die Mitschriften wurden von den Interviewpartnern autorisiert (vgl. Friedrichs 1990: 207ff; Modrow-Thiel 1993). Eine Liste der Interviewpartner findet sich in Abschnitt 9.2.

Die Akteure wurden anonymisiert. D.h. es ist der Fallstudienbeschreibung nicht zu entnehmen, auf welcher Ebene (Bundes- oder Landesebene) oder in welchem Bundesland sich das Ministerium befindet, welche Fachaufgaben das Ministerium oder die nachgeordneten Behörden haben, welche Firmen an dem Projekt beteiligt sind und welche Software eingesetzt wird.

### 1.4.3 Auswahl und Eignung des Fallbeispiels

In der Fallstudie wird ein Projekt zur Einführung einer Personalverwaltungssoftware mit Dienstpostenverwaltung in einem Ministerium und seinen nachgeordneten Behörden beschrieben und analysiert. Für die technische Umsetzung hat das Ministerium ein Konsortium aus drei Unternehmen beauftragt. Vertraglich wurde die Rechtsform eines offenen Konsortiums mit Kollektivhaftung gewählt. Eines der Unternehmen wurde zunächst zum Konsortialführer ernannt. Motiviert durch Verzögerungen im Projekt wechselte die Konsortialführerschaft später auf ein anderes Unternehmen.

Das Projekt hatte eine Vorgeschichte und war in drei Projektphasen unterteilt. Es war auf eine mehrjährige Laufzeit angelegt. Die Vorgeschichte umfasste die konzeptionellen Vorarbeiten auf den verschiedenen Verwaltungsebenen, die Aufwandsabschätzung sowie die Entscheidungen über die Software und die Dienstleister inklusive Vertragsverhandlungen und Vertragsabschluss.

Die erste Phase umfasste laut Planung die Pilotierungsphase mit der Einrichtung des Systems und Produktivsetzung<sup>15</sup> in drei Pilotbehörden. In der zweiten und dritten Phase sollte das System auf die übrigen nachgeordneten Behörden „ausgerollt“ werden, d.h. in den Behörden wird das System nach und nach ebenfalls produktiv gesetzt.

In dieser Arbeit wird ausschließlich die Vorgeschichte und die Phase 1 (Pilotierungsphase) betrachtet. Die Vorgeschichte erstreckte sich über einen Zeitraum von rund fünf Jahren. Die Pilotierungsphase dauerte insgesamt zwei Jahre und acht Monate. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit war die Pilotierungsphase abgeschlossen und das Projekt befand sich gerade im Rollout 1.

Das Projekt eignet sich in mehrfacher Hinsicht als Fallbeispiel für die Zielstellung der Dissertation:

- Das Projekt weist durch seine anspruchsvolle Zielstellung, seine lange Laufzeit und die Vielzahl von Akteuren eine hinreichend große äußere Komplexität und Tragweite auf;
- In der komplizierten Struktur des Realisierungsprojektes in Gestalt eines offenen Konsortiums aus konkurrierenden Dienstleistungsfirmen ist zudem ein hohes Maß an Konfliktpotential an-

---

<sup>15</sup> Mit der Produktivsetzung wird das neue Computersystem in Betrieb genommen. Die Produktivsetzung bedingt, dass das System vollständig eingerichtet und getestet ist und dass alle Daten aus den Altsystemen zum Stichtag in das System einge spielt werden (Datenübernahme).

gelegt, so dass sowohl die Entscheidungsprozesse zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer als auch die zwischen den Konsorten untereinander von wissenschaftlichem Interesse sein dürften;

- Dennoch weist das Fallstudienprojekt eine große Anzahl an typischen Merkmalen auf, die es mit anderen Einführungsprojekten hochgradig vergleichbar macht:
  - o Die Automatisierung und Modernisierung des Personalmanagements betrifft nahezu alle größeren Unternehmen und Verwaltungen, unabhängig von Branche oder Aufgabenstellung der Behörde;
  - o Das Projekt beinhaltet die Einführung einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware, die im Privatsektor weit verbreitet ist und nun auch in der öffentlichen Verwaltung Fuß fasst;
  - o Das Ministerium ist mit seinen nachgeordneten Behörden – was die Organisationsform und Größe anbelangt – eine typische Großverwaltung;
- Letztlich soll nicht verschwiegen werden, dass für die empirische Untersuchung die Zustimmung der Akteure vorliegen musste. Ohne die Unterstützung von außen konnte die Dissertation nicht angefertigt werden. In diesem Projekt lag die Zustimmung der Akteure vor.

#### 1.4.4 Abhängige und unabhängige Variablen der Untersuchung

Im Verlauf der empirischen Untersuchung müssen die abhängigen Variablen, also jene Phänomene, die beschrieben und erklärt werden sollen, eindeutig identifiziert und von den unabhängigen Variablen unterschieden werden, also denjenigen Erscheinungen, die selbst nicht erklärt werden sollen, wohl aber für Erklärungszwecke herangezogen werden können (Jann 2002b: 431). Im Zentrum dieser Untersuchung steht das Problemlösungs- und Entscheidungsverhalten der Akteure von Auftraggeber und Auftragnehmer auf der Ebene der Projektleitung. Hierbei ist zu beachten, dass sich jedes Veränderungsprojekt in einem komplexen institutionellen und kulturellen Rahmen bewegt, in den es integriert ist und von dem es sich schwerlich lösen kann. Doch das Konzept der Freiheitsräume in Organisationen (vgl. hierzu auch Sydow 1985) erlaubt es uns, das Organisationsverhalten als zwar äußeren und

inneren Einflüssen unterworfen, niemals jedoch vollständig determiniert anzunehmen (Friedberg 1977: 6; Crozier und Friedberg 1993: 25).

Für diese Untersuchung sind die abhängigen Variablen die Entscheidungsprozesse innerhalb der Projektleitung und der Einsatz oder Nichteinsatz von Methoden des Projektmanagements. Zur Projektleitung gehören die jeweiligen Akteure auf Seiten des Auftraggebers und der verschiedenen Auftragnehmerfirmen. Unabhängige Variablen sind die übrigen Erscheinungen im Projekt, soweit sie nicht mittelbar oder unmittelbar von der Projektleitung beeinflusst werden. Hierzu zählen beispielsweise das politisch-organisatorische Umfeld, die verschiedenen Verwaltungs- und Unternehmenskulturen, die rechtlichen Rahmenbedingungen, soweit sie nicht von den Vertragsparteien selbst beeinflusst werden, die vom Hersteller standardmäßig ausgelieferten Software-Ausprägungen und nicht zuletzt weitere Ereignisse, die im Umfeld des hier analysierten Projektes auftraten. Zu diesen Ereignissen zählen insbesondere weitere IT-Projekte, die die Projektgeschicke nicht unwesentlich beeinflussen.

Da das Verhalten beider Parteien für den Projektverlauf und den Erfolg ausschlaggebend ist, sollen in erster Linie die Interaktion zwischen beiden sowie die direkten oder indirekten Auswirkungen auf das direkte Umfeld (Projektstruktur, Projektkultur, Projektverlauf etc.) betrachtet werden. Eine direkte Zurechnung von Handlungsfolgen auf eine der beiden Parteien wird dadurch verhindert, ist allerdings auch nicht Ziel dieser Untersuchung.

#### 1.4.5 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Nach der Definition und Erläuterung der Grundbegriffe in Abschnitt 1.5 werden zunächst in Kapitel 2 Verwaltungsreform und Projektmanagement aus politik- und organisationstheoretischer Perspektive beleuchtet. Hier werden die oben bereits angeführten Theoriekonzepte der Institutionenökonomie, der Strukturation, von Macht, Politik und rationaler/irrationaler Entscheidung mit ihrem Bezug zur Fragestellung der Arbeit ausgeführt. Anschließend widmet sich Kapitel 3 den Inhalten und der Anwendbarkeit der Gestaltungsempfehlungen des Projektmanagements. Kapitel 4 beinhaltet die chronologische Darstellung der Fallstudie. Das Kapitel ist gemäß den einzelnen Projektphasen untergliedert. Im Auswertungsteil (Kapitel 5) werden die Zusammenhänge zwischen Problemen und Macht, Prozessen der Machtveränderung, Netzwerkbeziehungen

in Projekten, die Auseinandersetzung um Ressourcen sowie die Spannungsfelder zwischen Vertrauen und Kontrolle sowie zwischen Konflikt und Konsens untersucht. Letztlich werden in Kapitel 6 die theoretischen Schlussfolgerungen aus der Fallstudie dargestellt und die verschiedenen Ausprägungen der Politik in IT-Projekten analysiert.

## *1.5 Definition und Erläuterung der Grundbegriffe*

Bevor im nächsten Kapitel auf Verwaltungsreform und Projektmanagement aus politik- und organisationstheoretischer Perspektive näher eingegangen wird, werden in diesem Abschnitt die wichtigsten Begriffe für diese Arbeit definiert und erläutert. Zuerst werden die sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Grundbegriffe (Politik und Organisation) und dann die Begriffe zum Projektmanagement (IT, IT-Projekt, Projektmanagement sowie Organisations- und Prozessberatung) expliziert. Den jeweiligen Definitionen schließen sich kurze Bezüge zur Themenstellung der Arbeit an.

### 1.5.1 Politik

Um sich dem Problem der Politik des Projektmanagements nähern zu können, ist die Definition des Politikbegriffs notwendig. Nicht zuletzt gibt die Beschäftigung damit Hinweise auf die Frage, ob es die Politik des Projektmanagements überhaupt gibt, ob es sich also bei emergenten Erscheinungen in Entscheidungsprozessen überhaupt um politische Phänomene handelt (Schreyögg 1999: 409ff).

Der Begriff „Politik“ ist abgeleitet von den griechischen Begriffen „polis“ (= Burg, Stadt, Staat), „politeia“ (= Gemeinwesen, Republik) und „politika“ (= Staatsangelegenheiten) und hat bis heute zwei Bedeutungsrichtungen: zum einen die der praktischen Bemühungen um die öffentlichen Angelegenheiten und öffentlichen Institutionen (Staat, Verfassung, Parlament, Regierung, Parteien usw.) und zum anderen die der hierfür eingesetzten Klugheit, Kunst oder auch Gerissenheit (Görlitz und Prätorius 1987: 393ff; Neuberger 1995: 8f). Max Weber definiert in Analogie dazu Politik als „Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung“ (Weber 2002a: 513). Übertragen auf die Fragestellung dieser Arbeit geht es zwar nur mittelbar um die Regelungen der öffentlichen Angelegenheiten, sehr wohl aber handelt es sich bei den Auseinandersetzungen zwischen den Projektakteu-

ren (z.B. zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, zwischen Projektleitung und dem Projektumfeld innerhalb der Verwaltung oder zwischen den Einzelfirmen innerhalb des Konsortiums) immer auch unerschwerlich um politische Auseinandersetzungen.

## 1.5.2 Organisation

Der Organisationsbegriff ist für diese Arbeit zentral. Die Begriffszusammenhänge Projektorganisation, Organisationsveränderung, Organisationskultur, Organisationskonzept oder Organisationsgesellschaft, um nur einige herauszugreifen, deuten dies an. Er wird allerdings in vielfacher Weise verwandt. Wir haben es zum einen mit auf Dauer angelegten Organisationen<sup>16</sup> „im herkömmlichen Sinne“ zu tun (Verwaltungen, Unternehmen) und begreifen zum anderen auch IT-Projekte als Organisationen, als Organisationen „auf Zeit“ zumal, die sich zwischen mehreren anderen Organisationen etablieren. Organisationen sind nach Friedberg und Crozier „nichts anderes als die immer spezifischen Lösungen, die relativ autonome Akteure mit jeweiligen Ressourcen und Fähigkeiten geschaffen, erfunden und eingesetzt haben, um die Probleme kollektiven Handelns zu lösen, d.h. vor allem, um ihre zur Erreichung gemeinsamer Ziele notwendige Zusammenarbeit trotz ihrer widersprüchlicher Interessenlagen und Zielvorstellungen zu ermöglichen und sicherzustellen“ (Crozier und Friedberg 1993: 7; vgl. auch Neuberger 1995: 214). Nach dieser Definition handelt es sich bei dem Fallstudienprojekt dieser Arbeit zweifellos um eine Organisation. Für eine eingehendere organisationstheoretische Betrachtung von IT-Projekten siehe Kapitel 2.

## 1.5.3 Informationstechnologie (IT)

Auf die schnelle und umfassende Verbreitung der Informationstechnologie (IT) wurde bereits in Abschnitt 1.3.1 eingegangen. Mit der IT ist die auf der binären Datenverarbeitung basierende technologische Möglichkeit der elektronischen Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Daten gemeint.

---

<sup>16</sup> Organisation wird hier im umfassenden Sinne verwendet. Wir sagen korrekterweise nicht: „Die Verwaltung hat eine Organisation“, sondern: „die Verwaltung ist eine Organisation“.

IT ist damit nichts anderes als ein Instrument, eine Maschine, die für Mensch und Organisation als selbst geschaffene Umwelt zur Verfügung steht. Doch inwiefern unterscheidet sich IT von anderen Werkzeugen in Bezug auf die Auswirkungen für die Menschen? In der Evolution hat IT keinen anderen Stellenwert als die Werkzeuge, Instrumente, Waffen und Maschinen, die sich der Mensch geschaffen hat, um mit ihrer Hilfe als eine Art Prothese oder verlängerten Arms die Welt zu manipulieren. Die erhöhte Komplexität des Computers ermöglicht allerdings eine verstärkte Durchdringung von Organisationen mit Informationssystemen (IS)<sup>17</sup> und eine veränderte Wahrnehmung der Umwelt von Organisationen, so dass wir von einem evolutischen Sprung sprechen können (Weizenbaum 1977: 37f).

Ausschlaggebend für die schnelle Verbreitung der IT ist einerseits der Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Speichermedien, Rechner- und Netzwerkkapazitäten. Andererseits spielt die Innovation einer Reihe von Softwaretechnologien wie Betriebssysteme, Anwendungen der Bürokommunikation, relationale Datenbanken und Client-Server-Technologie eine wichtige Rolle. Schließlich bildet die flächendeckende Einführung von Standards der Datenübertragung wie z.B. TCP IP oder ISDN eine Voraussetzung von Internet und Intranet.

In Folge der raschen und umfassenden Verbreitung der IT wurde in den 90er Jahren der Begriff der Informationsgesellschaft geprägt als „Wirtschafts- und Gesellschaftsform, in der die Gewinnung, Speicherung, Verarbeitung, Vermittlung, Verbreitung und Nutzung von Information und Wissen zentrale Bedeutung erlangt haben, wirtschaftlich einen wesentlichen und stetig wachsenden Anteil des Sozialprodukts bilden und in ihren soziokulturellen Auswirkungen die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen nachhaltig verändern“ (Meyers-Lexikonredaktion 1999, Band 10: 197f). Damit wird einerseits eine verstärkte Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie in den Privathaushalten, Schulen und in der Arbeitswelt verbunden (BITKOM 2004a; BITKOM 2005). Andererseits gilt auch eine nachhaltige Umstrukturierung der Arbeitswelt hin zu höheren Flexibilitäts- und Qualifikati-

---

<sup>17</sup> Heeks trifft die Unterscheidung zwischen der eher abstrakten IT, die lediglich die Potenziale für Innovationen bietet, als solche jedoch nicht unmittelbar eingesetzt werden kann, und IS, also jenen Systemen, die für die Informationsverarbeitung eingesetzt werden können. „Information systems change has always been an essential part of all organisational change in government (though this may not have been well recognized at times). But what is palpably new in information age reform is the presence of information technology“ (Heeks 1999b: 20).

anforderungen bei den Beschäftigten, zu Produktivitätssteigerung<sup>18</sup> und verschärftem Wettbewerb auf den „globalen Märkten“ und zu verstärkten Unsicherheiten in den Arbeitsbeziehungen als Kennzeichen der Informationsgesellschaft (Reich 2002: 139ff).

Kritisch wird angemerkt, dass die vermehrte informationstechnische Ausstattung noch kein Anlass für eine Neucharakterisierung der Gesellschaft als „Informationsgesellschaft“ ist und mit diesem Begriff obendrein verschiedenste Konzepte, Visionen und kulturelle Deutungen konnotiert sind (Keller 1998: 6). Eine Absage soll an dieser Stelle auch technikdeterministischen Auffassungen erteilt werden, wonach der technische Wandel den sozialen Wandel dadurch bestimmt, dass er einer inhärenten, der menschlichen Einflussnahme verborgenen, Entwicklung folgt und sich vom menschlichen Willen unabhängig machen und Risiken erzeugen kann (Degele 2002: 24f). Diese Denkweise ist zwar weit verbreitet und – folgt man der Theorie der reflexiven Modernisierung – ein Produkt modernen Denkens und Handelns (Beck 1986: 254ff; Beck et al. 1996; Giddens 1996; Giddens 2001), aber für diese Arbeit nicht sehr hilfreich. Vielmehr vollzieht sich Technikentwicklung in Form eines mehrstufigen Selektionsprozesses, der von einer Basisinnovation bis hin zur verbreiteten Nutzung reicht (Mayntz 2000: 3ff). Vor diesem Hintergrund ist es hilfreich, die IT als Organisationsumwelt, also als „außersozialen Tatbestand“, zu begreifen.

#### 1.5.4 IT-Projekt

Der Begriff „Projekt“ kommt aus dem Lateinischen und steht für Plan, Entwurf, Vorhaben. In der Umgangssprache, in der Wissenschaft und in der Praxis wird unter einem Projekt allgemein eine zeitlich befristete Organisationsform mit einem Projektteam und einer fest vorgegebenen Aufgabenstellung verstanden. Nach der Definition des Deutschen Instituts für Normung (DIN) ist ein Projekt

„ein Vorhaben, das im Wesentlichen durch eine Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist, z.B. durch Zielvorgabe, durch finanzielle, personelle und andere

---

<sup>18</sup> Zwar ist Rationalisierung durch technische Innovation kein neues Phänomen, sie bekommt jedoch durch die Möglichkeit der IT, auch komplexe Geschäftsprozesse im Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich zu optimieren, neue Impulse.

Begrenzungen, durch Abgrenzung gegenüber anderen Vorhaben und durch Projektspezifische Organisation.“ (DIN 69901, zit. nach Wildförster und Wingen 2001: 74)

Die Merkmale eines Projektes sind also die Einmaligkeit, die Zielorientierung, die zeitliche Begrenzung und die Komplexität.

Theoretische Grundlage dieses Projektbegriffes ist die Transformation eines Inputs in einen Output. Diese Transformation lässt sich wiederum in viele kleine Schritte unterteilen, die prinzipiell voneinander unabhängig sind und unabhängig voneinander bearbeitet werden können, von sequenziellen Abhängigkeiten, die dann nacheinander abgearbeitet werden müssen, abgesehen. Dieser Projektgedanke geht davon aus, dass das Gesamtprojekt auf optimalem Wege abgearbeitet werden kann, indem die einzelnen Schritte für sich optimal erledigt werden (Kellner 2001: 82ff).

Projekte können nach unterschiedlichen Kriterien klassifiziert werden. Frese (2000: 452ff) unterscheidet beispielsweise folgende Projektarten:

- Zielstellung: Sachzielorientierte Projekte / prozessorientierte Projekte;
- Autonomie: Extern beeinflusste Projekte / extern unbeeinflusste Projekte;
- Neuigkeitsgrad: Projekte mit hohem Neuigkeitsgrad / Projekte mit geringem Neuigkeitsgrad.

Weiterhin wird in der Literatur nach dem sachlichen Themengebiet des Projekts (z.B. Forschungs- und Entwicklungsprojekte, Bauprojekte oder Softwareentwicklungsprojekte) unterschieden (Beck 1996: 60). Mit dem Begriff IT-Projekt werden in dieser Arbeit Projekte bezeichnet, die die Einführung oder Veränderung eines Informationssystems in einer Organisation zum Ziel haben. Der Begriff engt damit das Blickfeld auf den IT-Bereich ein und grenzt sich gleichzeitig von reinen Softwareentwicklungsprojekten (ohne Bezug zur Organisation) sowie von reinen Reorganisationsprojekten (ohne IT-Einsatz) ab. Für den Begriff des IT-Projekts ist es in diesem Zusammenhang unbedeutend, in welchen Konstellationen und mit welchen Beteiligten das Projekt durchgeführt wird, ob dafür also ausschließlich eigene Kräfte des Unternehmens oder der Verwaltung herangezogen oder externe Dienstleister beauftragt werden. In dieser Arbeit werden allerdings ausschließlich Projekte mit einem Auftraggeber und einem Auftragnehmer betrachtet.

IT-Projekte setzen Veränderungsprozesse in Gang (Cohen et al. 1996; Krüsi Schädle 2001: 42ff; Petermann 2001; Söndgerath 2002). Für diesen Zweck werden sie eingerichtet und daran wird ihr Erfolg

hinterher gemessen. Diese Reorganisationen stellen sich uns als ein kontingenter, also ergebnisoffener Prozesse von Problemwahrnehmung, Entscheidungsfindung (nach unterschiedlichen Logiken), und Machtkämpfen mit unterschiedlichen Arrangements und Verlaufsmustern dar.

Gemeinsam ist den Projekten der Definition nach die Organisationsform des Projektteams.<sup>19</sup> An das Projektteam werden oft hohe Anforderungen gestellt, sich selbst zu organisieren, das Ziel in praktische Aufgaben umzusetzen und komplexe Probleme zu lösen. Überdies weisen Projektteams oft eine hohe Fluktuation auf und haben häufig Verständigungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Fachwelten zu kämpfen (Ortmann et al. 1990: 471ff).

Der Einmaligkeitsbegriff muss hier präzisiert werden. Projekte sind zwar einmalig, was die einmalige Einführung eines (singulären) Informationssystems in einer bestimmten Firma oder Verwaltung angeht, und doch wiederholen sie sich – in ähnlicher Weise, an anderer Stelle. Projekte finden immer wieder statt. Die Beteiligten sammeln Erfahrungen mit der Projektabwicklung, werden nach und nach routinierter.<sup>20</sup> Doch diese Wiederholungen können auch verhindern, sich auf neue Situationen einzustellen, und können somit den Erfolg von Projekten gefährden (Ortmann 1994: 47ff).

Der Erfolg von Projekten hängt von einer Reihe von Rahmenbedingungen ab, die zum Teil von der Projektleitung beeinflussbar sind, zum Teil sich dem Einfluss des Projektes jedoch entziehen. Auf die Erfolgsfaktoren von IT-Projekten komme ich in Abschnitt 2.1.5 zurück.

---

<sup>19</sup> Ein Team ist eine „kleine, funktionsgegliederte Arbeitsgruppe mit gemeinsamer Zielsetzung, relativ intensiven wechselseitigen Beziehungen, einem ausgeprägten Gemeinschaftsgeist sowie einem relativ starken Gruppenzusammenhalt unter den Mitgliedern und damit einer spezifischen Arbeitsform“ (Forster 1981: 143). Auf eine Unterscheidung zwischen Team und Gruppe soll an dieser Stelle verzichtet werden. Zwar umschreibt der Begriff „Team“, der aus dem Altenglischen stammt und soviel wie Familie oder Gespann bedeutet, besser die innere Geschlossenheit dieser Organisationsform als Gruppe (gruppo = Ansammlung, Schar) (Preter 1997: 4), doch steht diese Unterscheidung in keinem praktischen Zusammenhang zur Binnenstruktur der Gruppe (weniger geschlossen) oder des Teams (geschlossen).

<sup>20</sup> Bezeichnenderweise trifft dies auf Individuen mehr zu als auf Organisationen. Die systematische Projektauswertung ist eher die Ausnahme als die Regel: „Projekte lernen schlecht“ (Schelle 2001: 247). Auf Aspekte der Routinisierung und des Aufbaus von Wissen über die Projektabwicklung soll weiter unten näher eingegangen werden.

## 1.5.5 Projektmanagement

Der klassische Begriff des Projektmanagements entsprang den Erfordernissen der Luft- und Raumfahrt Ende der 50er Jahre.<sup>21</sup> Projektmanagement ist nach DIN 69901 „die Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und –mittel für die Abwicklung eines Projektes“ (DIN 69901 zit. nach Schelle 2001: 19). Projektmanagement umfasst also zum einen die für eine bestimmte Aufgabenstellung nötige Organisationsform (Projektteam) und zum anderen ein Set an Methoden und Instrumenten für die Gestaltung des Projektablaufs. Organisationsform und Methoden sind in Leitfäden der ISO 9000-Normenfamilie<sup>22</sup> (im Folgenden kurz: ISO 9000) sowie in zahlreichen Ratgebern zum Projektmanagement dokumentiert.

Projektmanagement ist eine spezialisierte Form des Managements – in institutioneller wie in funktio-  
neller Hinsicht. Projektmanagement ist im institutionellen Sinn die operative Leitungsebene für das IT-  
Projekt. Institutionell gehört der Projektmanager in der Regel zum unteren oder mittleren Management  
– je nach Größe des Projekts und des Unternehmens. Funktionell ist Projektmanagement die Metho-  
de, ein Projekt zu managen und zum Erfolg zu führen. Der normative Anspruch, der zum Manage-  
mentbegriff ausgeführt wurde, kann auf das Projektmanagement ausgeweitet werden. D.h., ebenso  
wie Management die „gute“ Unternehmensführung<sup>23</sup> beinhaltet, hat Projektmanagement die „gute“  
Abwicklung eines Projekts zum Ziel, also die Realisierung des Systems innerhalb der Zeit-, Ressour-  
cen- und Qualitätsvorgaben.

---

<sup>21</sup> Diese Herkunft wird in den meisten Lehrbüchern zum Projektmanagement so wiedergegeben (Madauss 1984: 5ff; Bartsch-Beuerlein 2000: 13; Schelle 2001: 25; Wildförster und Wingen 2001:75; Hölzle und Grüning 2002: 15), jedoch meist ohne Quellenangabe. Vereinzelt werden auch militärische Hintergründe des Projektmanagements angeführt (Madauss 1984: 5ff; Richter 2002: 3).

<sup>22</sup> Zu dieser Normenfamilie gehören allen voran ISO 8402 (Begriffe), ISO 9000-1 (Auswahl und Anwendung), 9000-3 (Software-Entwicklung), ISO 9001 (Design, Produktion, Montage, Kundendienst) und 9004-1 (Leitfaden zum QM) sowie die ergänzenden Normen 10011 (Leitfaden für Audits) und ISO 10013 (Leitfaden für QM-Handbücher).

<sup>23</sup> In der Management-Literatur geht es in Bezug auf den funktionellen Managementbegriff vornehmlich um den traditionell-tayloristischen Anspruch, das Unternehmen und dessen Mitarbeiter gut zu führen (Taylor 1977; Staehle 1992a; Staehle 1992b; Frei et al. 1993; Wagner 1994; Corsten und Will 1995; Osterloh und Grand 1998; Kieser 2001a: 65; Baecker 2003; Weick und Sutcliffe 2003). Im Unterschied zu diesem funktionellen Managementbegriff umschreibt der institutionelle Managementbegriff die organisatorische Spitze eines Unternehmens (Staehle 1992a: 67).

Schelle macht auf eine Reihe von Grundsätzen des Projektmanagements aufmerksam, die sich in der Lehre des Projektmanagements herausgebildet haben. Hierzu gehören folgende (Schelle 2001: 33):

- „Strukturierung von Projekten;
- Starke Betonung der Definitionsphase, in der die Projektziele festgelegt werden;
- Klare Ziele und Vorgaben, die den Beteiligten bekannt sind;
- Transparenz über den jeweiligen Projektstand;
- Frühes Erkennen von Risiken;
- Schnelle Reaktion auf Projektstörungen;
- Personifizierte Verantwortung“

Die Realisierung dieser Vorgaben wird allerdings in der Praxis immer wieder wegen den o.g. emergenten Phänomenen in Organisationen auf Schwierigkeiten stoßen (vgl. Kapitel 3).

### 1.5.6 Organisations- und Prozessberatung

Externe Organisations- und Prozessberatung ist mittlerweile eine weit verbreitete Begleiterscheinung von Restrukturierungsprozessen in Unternehmen und – in steigendem Maße – in Verwaltungen (Friedberg 1977; Brodde und Kallen 1992; Alemann und Schmid 1995; Alemann und Schmid 1996; Frank 1996; Howaldt und Kopp 1998; König und Volmer 2000). Schwerpunkte bilden dabei – insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung von Informationssystemen – die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente, die Beratung zur Geschäftsprozessgestaltung und die Beratung zu Personalthemen (Rep 1995; Ehlers 1997; Benz 2001; Gerboth 2002; Becker et al. 2004). Die Einbeziehung externer Beratung ist zwar zwischenzeitlich in die öffentliche Kritik geraten, da der Erfolg vereinzelt ausblieb und die Dienstleister oft teuer sind (Bittner und Niejahr 2004), doch empirische Untersuchungen bestätigen diese meist pauschal vorgetragenen Kritiken nicht und deuten eher auf eine zufriedenstellende Arbeit von externen Beratern (Brüggemeier et al. 2003; Brüggemeier 2005). An dieser Stelle sollen nun die Begriffe Beratung und Organisationsberatung definiert und im Zusammenhang mit IT-Projekten kurz erläutert werden.

Beratung umfasst allgemein eine Kommunikationsbeziehung zwischen Berater und Beratenem, in der der Kommunikationsgegenstand und das Ziel der Beratung im Einflussbereich des Beratenen liegen. Organisationsberatung ist in diesem Sinne Beratung, bei der es um Organisationsfragen im Einflussbereich des Beratenen geht (König und Volmer 2000: 50).

Charakteristisch für das Beratungsverhältnis ist die formale Asymmetrie der Kommunikationspartner. Die formale Entscheidungsbefugnis und Verantwortung für den Beratungsgegenstand liegt beim Beratenen, während der Berater lediglich sein (Experten-)Votum abgibt, selbst aber keine Entscheidungsbefugnis hat und damit auch keine Verantwortung trägt außer seine Verantwortung gegenüber dem Beratenen. Das heißt nicht, dass Berater keine Entscheidungen treffen, im Gegenteil: Durch den Einsatz von Expertenwissen<sup>24</sup> und ein besonderes Vertrauensverhältnis zum Beratenen kann der Berater Einfluss auf Entscheidungsprozesse ausüben und Vorentscheidungen treffen, die später kaum mehr revidiert werden können. Im Ergebnis kann der Berater damit eine Machtposition erlangen, die er formal gar nicht innehat. Diese Machtposition ist allerdings recht instabil aufgrund der Möglichkeit des Beratenen, das Beratungsverhältnis jederzeit (z.B. wegen mangelndem Vertrauen) zu beenden.

Organisations- und Prozessberatung im Rahmen von IT-Projekten hat das Ziel, die Abstimmung zwischen den vorhandenen Geschäftsprozessen und den Anforderungen und Möglichkeiten der IT vorzubereiten und zu verbessern. Durch die exakte Beschreibung und Analyse der Prozesse und der Zuständigkeiten soll transparent gemacht werden, in welchen Prozessschritten die IT mit welchen Funktionalitäten gebraucht wird. In dieser Arbeit soll nun untersucht werden, unter welchen Rahmenbedingungen und mit welchen Effekten Organisationsberatung innerhalb des Gesamtprojekts zum Tragen kommt.

---

<sup>24</sup> Der Begriff Expertenwissen ist hier bewusst weit gefasst. Es ist offen, ob es sich um spezielle betriebswirtschaftliche, technische oder methodische Kenntnisse und Fertigkeiten handelt. Entscheidend ist, dass der Beratene beim Berater Kenntnisse vermutet, die für ihn wichtig sind und die er selber nicht hat.

## 2 Verwaltungsreform und Projektmanagement aus politik- und organisationstheoretischer Perspektive

Reformvorhaben im öffentlichen Sektor sind Schauplatz mikropolitischer Auseinandersetzungen (Bogumil und Kißler 2001a; 2001b). Das bedeutet, dass Verlauf und Ergebnis solcher Reformprozesse maßgeblich von Machtbeziehungen zwischen den Akteuren sowie von den Ausgangskonstellationen und vom Verlauf der internen Auseinandersetzungen um die richtigen Konzepte, um Ressourcen und Technologien abhängen. Genaue Prognosen über Erfolg oder Misserfolg von Reformen lassen sich nur mit detaillierten Kenntnissen der Akteurskonstellationen und auch dann oft nur mit großer Unsicherheit abgeben (Bogumil und Kißler 1996). Nicht anders verhält es sich mit der Anwendung von generalisierten Methoden zum Beherrschen eines solchen Vorhabens, wie es das Projektmanagement bereitstellt. Die Einsetzbarkeit und der Erfolg von Projektmanagementmethoden sind von kontingenten Rahmenbedingungen abhängig, die zwar von den Akteuren mit beeinflusst aber nicht vollständig gesteuert werden können.

Bevor ich mich in den nächsten Kapiteln der inhaltlichen Seite des Projektmanagements und der Fallstudie widme, werden in diesem Kapitel Verwaltungsreform und der Informatisierungsprozess aus der Perspektive der Politik- und Organisationstheorien betrachtet. Leitfrage ist: Welchen Beitrag leisten die neueren politik- und organisationstheoretischen Ansätze zum besseren Verständnis der Einsatzbedingungen und der Wirkungsweise des Projektmanagements?

Je nach Fachdisziplin und Denktradition existieren in der Literatur<sup>25</sup> zahlreiche theoretische Konzepte, die ganz unterschiedliche Perspektiven einnehmen und sich in den Schlussfolgerungen und Prognosen zum Teil widersprechen, so dass ihr Beitrag zum besseren Projektverständnis schwer einzuschätzen ist. In diesem Kapitel wird zunächst in Abschnitt 2.1 auf die generellen Reformtrends des öffentlichen Sektors in Deutschland eingegangen. Dabei richtet sich der Fokus auf den Einsatz der IT im Zuge von Reformmaßnahmen. Anschließend wird in Abschnitt 2.2 ein kurzer Überblick über Reform-

---

<sup>25</sup> (Burns 1961; Brunsson 1991; Meisner et al. 1991; Wagner 1991; Cyert und March 1995; Giddens 1995; March und Simon 1995; Baecker 1999; Schreyögg 1999; Frese 2000; Küpper und Felsch 2000; Luhmann 2000; Ortmann et al. 2000a; Bogumil und Schmid 2001; Kieser 2001b; Osterloh und Forst 2001; Baecker 2003; Picot et al. 2004)

theorien gegeben. Danach werden in Abschnitt 2.3 die Dimensionen der Mikropolitik in IT-Projekten vorgestellt. Hernach kommen in Abschnitt 2.4 Akteure, Institutionelle Arrangements und Strukturen zu Sprache. Abschnitt 2.5 ist den vertragsrechtlichen Rahmenbedingungen gewidmet. Abschnitt 2.6 beschäftigt sich mit der Bedeutung der Kultur und Abschnitt 2.7 mit dem Handeln in Veränderungsvorhaben.

## *2.1 Modernisierung und Informatisierung: Reformtrends im öffentlichen Sektor*

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung durch Einsatz von NSM ist eines der großen Reformprojekte in deutschen Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltungen seit Anfang der 90er Jahre. Hierbei geht um nicht weniger als die Umorientierung der traditionellen, obrigkeitstaatlichen Verwaltung in Richtung mehr betriebswirtschaftliche Effizienz und Bürgerorientierung bei der Leistungserbringung. Zu den Kernelementen gehören neben dem generellen Umdenken zugunsten verstärkter Verwaltungseffizienz die Einführung betriebswirtschaftlicher Rechnungslegungs- und Steuerungsinstrumente sowie der Einsatz moderner Elemente des Personalmanagements und der Mitarbeitermotivation.

### **2.1.1 Ausgangspunkt der Verwaltungsreformen: Webers Bürokratiemodell**

Ausgangspunkt der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland ist das rationale Bürokratiemodell Max Webers einer rechtsstaatlichen, an Regeln gebundenen, arbeitsteiligen Verwaltung, das mit der Zeit Risse bekommen hat. Weber hat dieses Bürokratiemodell als Idealtypus einer rationalen, bürokratischen Herrschaftsform ausformuliert und damit entscheidend das deutsche Verständnis von öffentlicher Verwaltung geprägt. „Zu den unzweifelhaft wichtigen [Eigenarten der Sozialordnung des Okzidents] gehört die rationale Struktur des Rechts und der Verwaltung. Denn der moderne rationale Betriebskapitalismus bedarf, wie der berechenbaren technischen Arbeitsmittel, so auch des berechenba-

ren Rechts und der Verwaltung nach formalen Regeln, ohne welche [...] kein rationaler privatwirtschaftlicher Betrieb mit stehendem Kapital und sicherer Kalkulation möglich ist.“ (Weber 2002c: 567) Regelbindung, Formalisierung, Aktenmäßigkeit und funktionale Arbeitsteilung sind auch heute noch die zentralen Merkmale der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. "Das Recht ist für den Beamten das durchgängige und vorrangige Kommunikationsmedium, das ihn gegebenenfalls sogar autorisiert, der Politik zu widersprechen." (König 2002: 696) Daran hat sich auch mit der Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten nach dem NSM nichts geändert, wie in diesem Kapitel näher ausgeführt wird (Naschold 1993; Ellwein 1994; Reichard 1994; Naschold 1995; Machura 2000; Schnapp 2001; Bogumil 2002; Bogumil 2003).

Die bürokratische Wirklichkeit hatte mit dem Idealtypus des rationalen Bürokratiemodells, wie es von Weber formuliert wurde, allerdings nie vollständig übereingestimmt. Das lag an der normativen Methodik des Idealtypus Max Webers, der es gar nicht in erster Linie um die Abbildung der Wirklichkeit ging, sondern um deren idealisierende Überspitzung. Diese aus heutiger Sicht verzerrte Wirklichkeitsdarstellung ist aus der Perspektive Webers durchaus gerechtfertigt gewesen, um der aristokratischen Willkürherrschaft des Kaiserreichs ein Modell der Rechtsstaatlichkeit und Gleichbehandlung aller Bürger entgegen zu stellen (Mayntz 1971b: 33f).

Die moderne Verwaltungswissenschaft hat sich methodisch und inhaltlich weitgehend vom weberschen Bürokratie-Konzept als einem präskriptiv-rationalen Modell der „richtigen“ Verwaltung weg bewegt und ist nun mehr darum bemüht, die Organisationswirklichkeit der öffentlichen Verwaltung besser zu verstehen und ihre Systemrationalität zu entschlüsseln (König 2002: 691f). Das sozialwissenschaftliche Interesse gilt zunehmend dem Zusammenspiel von Politik und Verwaltung, von unterschiedlichen Behörden sowie der Binnendifferenzierung und Mikropolitik innerhalb von Behörden im Zusammenhang von Entscheidungsprozessen (Mayntz 1971a; Scharpf 1974; Jann 1984; Mayntz 1985; Benz et al. 1992; Benz 1994; Mayntz und Scharpf 1995). Mittlerweile existiert eine Vielzahl von Verwaltungstheorien, die unterschiedliche Erkenntnisinteressen offenbaren und sich zum Teil sogar widersprechen. Dabei gerät leicht aus dem Blick, welche der Faktoren selbst steuernden Einfluss auf andere Elemente haben und welche (durch was auch immer) gesteuert werden sollen oder können (Jann 2002a: 5).

Um nun die Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung im Zusammenhang mit IT-Projekten etwas greifbarer zu machen, ist einerseits die Regelbindung, Spezialisierung und Rechtmäßigkeit der Verwaltung von Interesse und andererseits Entscheidungsspielräume, Mikropolitik und begrenzte Rationalität. Verwaltungshandeln kann für den externen Beobachter anhand von Gesetzen und verwaltungsinternen Regeln nur unvollständig verständlich gemacht werden. Regelbindung bietet allein noch keine letzte Orientierung für das Handeln der Verwaltung, solange die Umwelt der Verwaltung nicht berücksichtigt wird.

An dieser Stelle sei einem möglichen Missverständnis vorgebeugt. Die Weisungsgebundenheit und Verrechtlichung der Verwaltung heißt nicht, die Verwaltung sei reiner Befehlsempfänger des politischen Raumes oder ausführendes Organ von Recht und Gesetz ohne eigenen Entscheidungsspielraum und ohne eigene Interessen. Im Gegenteil: Schon der Hinweis auf rechtliche, politische oder inneradministrative Restriktionen versetzt die Verwaltung in die Lage, gegenüber Dritten, z.B. gegenüber einem Auftragnehmer in einem IT-Projekt, Unsicherheit zu erzeugen und damit einen vorläufigen Machtgewinn zu realisieren.<sup>26</sup>

Die Verwaltung hat zunehmend Schwierigkeiten, effiziente Strukturen<sup>27</sup> zu entwickeln oder beizubehalten und auf neue Herausforderungen adäquat zu reagieren. In diesem Sinne kann man die Verwaltungsreform und Entbürokratisierung auch als einen kollektiven Lernprozess bezeichnen (Crozier und Friedberg 1993; Hablützel und Weil 1999; Berg 2002). Eine wichtige Rolle bei der Initiierung von Modernisierungsbestrebungen spielen auch internationale Vergleiche, die von transnationalen Organisationen durchgeführt werden. Die traditionelle Verwaltung hat in Deutschland wie in den meisten anderen OECD-Staaten eine Reihe von strukturellen Defiziten offenbart, die mit partiellen Reformen nicht mehr zu beheben waren. So wurde ein übergreifender Modernisierungsansatz notwendig.

---

<sup>26</sup> Die sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung betont ausdrücklich die großen Entscheidungsspielräume und die maßgebliche Rolle der Verwaltung im Zuge der politischen Willensbildung. Allerdings gibt es auch hier erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Behörden, die dem Fach Verwaltungswissenschaft erhebliche Probleme bereiten, weil der Gegenstand unscharf ist (Roellecke 2000: 4). Die oben skizzierte Rolle nehmen vor allem Ministerialbürokratien auf Landes- und Bundesebene und die politiknahen Verwaltungsbereiche auf kommunaler Ebene ein.

<sup>27</sup> Die Finanznot der öffentlichen Hand wird zwar häufig als Begründung für Reformmaßnahmen angeführt (Reichard 1994), dieser Punkt greift jedoch zu kurz, weil die Reformwilligkeit von Kommunen, Ländern und Bund fast vollständig unabhängig von der konkreten finanziellen Situation ist (Bürsch und Müller 1999).

## 2.1.2 Konzeption und Umsetzungsstand der Verwaltungsmodernisierung

„Die deutsche Verwaltung befindet sich sichtlich im Umbruch.“ (Wallerath 2000: 351) Bemerkenswert ist, dass es sich bei der Modernisierung der Verwaltung nach dem NSM nicht wie bei vorhergehenden Reforminitiativen um einzelne Verwaltungsbereiche handelt, sondern um eine ganzheitliche, grundlegende Erneuerungskonzeption, deren Ausgangspunkt die Umwandlung einer legal-bürokratischen Steuerung zu einer wirtschaftlichen Steuerung ist.

Die theoretischen Wurzeln des NPM entspringen historisch dem angloamerikanischen Neoliberalismus, dessen Anliegen es in den 80er Jahren war, staatliche Aufgaben weitestgehend in private Hand zu verlagern und das Aufgabenspektrum des Staates auf die Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zurückzuführen (Heeks 1999b: 10f). Von diesem ideologischen Anti-Etatismus hat sich das NPM allerdings im Laufe der Umsetzungsdiskussionen wegbewegt hin zu einem pragmatischeren Reformmodell, in dem zum einen die Theorie des Public Choice eine externe Orientierung und zum anderen das Konzept des Managerialismus die Grundlage für die Binnenorientierung bildet.

In Deutschland wurden diese Ansätze erstmals Anfang der 90er Jahre von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) unter der Überschrift „NSM“ als Reformkonzept für die kommunale Ebene nach holländischem Vorbild („Tillburger Modell“) verbreitet (KGSt 1991; KGSt 1993; Reichard 1994: 10f). Dennoch liegt der Modernisierungsdiskussion in Deutschland noch immer ein Bündel heterogener Reformansätze zu Grunde (Reinermann 2000: 23ff; Ridder und Hoon 2000: 4f). Auch die theoretische Fundierung wurde im Laufe der Reformdiskussion auf einer breiteren Basis verschiedenartiger Ansätze diskutiert mit dem durchaus positiven Ergebnis, dass die ursprüngliche Reformkonzeption zu der einen oder anderen Modifikation in Richtung Akteurseinbindung und Einbezug der Politik inspiriert worden ist (Reinermann 2000: 37ff). Noch heute wird die Umsetzung des NSM in dem grundsätzlichen Spannungsfeld zwischen Gemeinwohlorientierung und Betonung des Eigennutzes diskutiert. Die Frage, welche Aufgaben besser vom Staat erledigt werden sollten und welche besser in privater Verantwortung sein sollten, ist letzten Endes von Werthaltungen und kulturellen Prägungen geleitet und auf der konzeptionellen Ebene nicht beantwortbar. Es scheint sich allerdings seit Ende der 90er Jahre die Meinung durchgesetzt zu haben, dass der Staat sich aus manchen Bereichen zurückziehen sollte und dass Eigenverantwortung stärker betont werden muss.

Modernisierung der Verwaltung nach den Prinzipien des NPM/NSM ist eine globale Erscheinung der Suche nach neuen Organisationsformen (Hill 1997) und vollzieht sich in nahezu allen industrialisierten Ländern seit Ende der 80er Jahre (Naschold 1995). Entsprechend der unterschiedlichen nationalen strukturellen und kulturellen Voraussetzungen sind auch die Zielsetzungen und Schwerpunkte von Land zu Land höchst unterschiedlich, was zu einer Kontroverse über die Einheitlichkeit der Reformtrends geführt hat. Gemeinsam ist allen nationalen Trends eine weitgehende Abkehr von hierarchisch-obrigkeitsstaatlichen Grundsätzen hin zu betriebswirtschaftlichen Elementen von Leistungserstellung und Wettbewerb. Die wichtigsten Elemente der Konzeption zur Modernisierung des öffentlichen Sektors lassen sich für Deutschland wie folgt zusammenfassen (Naschold 1993: 50f; Nullmeier 2000: 248):

- Trennung des politischen Prozesses vom Managementprozess durch Schaffung von Agencies und Entwicklung von Kontrakten, um die traditionelle hierarchische Kontrolle durch eine Kunden-Lieferanten-Beziehung zu ersetzen;
- Trennung der Klienten-Rolle von der Rolle des Anbieters und Betreibers zur Überwindung der Interessenüberlagerung in den Behörden (Kontraktmanagement);
- Ergebnisverantwortung durch Schaffung von Performanzbeurteilungen und Leistungsvergleichen sowie Schaffung von echtem oder Quasi-Wettbewerb – auch durch Privatisierung von Service-Aufgaben;
- Flexibilisierung und Dezentralisierung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen;
- Betonung der Öffentlichkeit als Kunde;
- Regulierung der Selbstproduktion durch Output-Steuerung, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Controlling und Übergang von der Kameralistik zur Doppik.

Dieser Maßnahmenkatalog ist noch etwas grob und keinesfalls abschließend.<sup>28</sup> Wie bei Webers Bürokratiemodell, so sind auch die Ansätze des NPM/NSM ein „Idealtypus“, also ein abstrahierendes, wenn man so will, bewusst verzerrtes Abbild der Wirklichkeit mit stark normativem Impetus.

---

<sup>28</sup> Eine detaillierte Aufstellung der Ziele und Instrumente siehe (Reinermann 2000: 23ff).

Bei der Umsetzung dieser Reformansätze lag der Schwerpunkt zu Beginn nicht auf der Einführung von IT sondern auf der finanzwirtschaftlichen Binnenmodernisierung mittels Entflechtung, Privatisierung und Organisationsentwicklung (Naschold und Bogumil 1998). Trotzdem wurde nach und nach deutlich, dass die Umsetzung nicht ohne die massive Unterstützung durch Informations- und Kommunikationstechnologie möglich war (Heeks 1999c; Nullmeier 2000; Reinermann 2002; Speier 2002).

Mittlerweile haben die Verwaltungen auf kommunaler und Landesebene (Bogumil 1999; Bürsch und Müller 1999) und mit etwas Verzögerung auch auf der Bundesebene (Bundesregierung 1999; König und Füchtner 2000) einiges getan in Richtung mehr Effizienz und Bürgerorientierung. „Hunderte von Städten, aber auch staatliche Verwaltungen der Länder und des Bundes warten mit Konzepten und Projekten der Umgestaltung und Neuorientierung auf.“ (Reinermann 2000: 37) Die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen, die Einrichtung von Bürgerbüros („one-stop-agencies“) in den Kommunen, die Reorganisation der Arbeitsverwaltung und die Ablösung des veralteten Rechnungswesen gehören ebenso dazu wie die Verbesserung der Führungsinformation oder die Einführung der KLR und der Budgetierung (Lüder 2004), um nur einige Beispiele zu nennen. Die Realisierung dieser Vorhaben muss allerdings als heterogen bezeichnet werden. Entsprechend dem föderalen Verwaltungsaufbau in Deutschland gab und gibt es keinerlei zentrale Koordination der Einzelvorhaben. So sind denn auch alle denkbaren technischen und organisatorischen Kombinationen von Reformansätzen und systemtechnischen Umsetzungskomponenten in der Realität vorhanden (Nullmeier 2000: 250).

Bei aller Euphorie über den übergreifenden und grundsätzlichen Charakter des gesamten Veränderungsprozesses stellte sich allerdings schon früh heraus, dass einige Hemmnisse der überkommenen Verwaltung nur zögerlich – wenn überhaupt - überwunden oder beseitigt werden können. Als weitgehend reformresistent erwiesen sich Entscheidungsmechanismen und Stile auf der politischen Ebene, die quer zur betriebswirtschaftlichen Zielstellung des NPM verlaufen und sich auf den politisierten Teil der Verwaltung niederschlugen. Als äußerst hartnäckig zeigten sich weiterhin kulturelle Gewohnheiten und Werthaltungen, die dafür sorgen, dass hierarchische Steuerungsbeziehungen auch im Gewand von Kontrakten aufgrund des hohen Detail- und Regelungsgrades de facto fortexistieren (Wallerath 2000: 375; Jann 2002b: 445). Da weiterhin meistens keine kurzfristigen Erfolge durch Verwaltungsmodernisierung zu erzielen sind, hat sich die Politik vereinzelt bereits aus dem Prozess verabschiedet,

was dann zu einer Untersteuerung und Bürokratisierung des Reformprozesses führt und durchschlagende Ergebnisse eher unwahrscheinlich macht (Graßmann 2001).

So mehren sich seit Ende der 90er Jahre auch kritische Stimmen, die mit zunehmender Dauer des Reformprozesses immer grundsätzlicheren Charakter annehmen. Die Kritik betrifft auf der konzeptionellen Seite den mechanistischen Ansatz sowie die überwiegende Binnenorientierung der Reformansätze. Demnach bringen die Reformen kaum positive Effekte hinsichtlich der Leistungserstellung für Bürger, weil sich einerseits die Reformansätze in der internen Reorganisation der Verwaltung verlieren und weil andererseits politische Widerstände unterschätzt wurden (Brecht 2000; König 2001).

Diese Widerstände gegen Veränderungen sind nicht unbedingt verwaltungsspezifisch.<sup>29</sup> Widerstand gegen Veränderungsprojekte kann sich in allen Organisationen aus vielerlei Gründen und in unterschiedlichsten Erscheinungsformen ausdrücken – vom passiven Widerstand über das „Wegducken“ bis hin zur offenen Konfrontation. Initiatoren und Reformgegner können ihre Auseinandersetzungen auch über das Reformprojekt hinaus fortsetzen, so dass die Auswirkungen des Widerstrebens auch bei scheinbar geglückten Veränderungsprozessen nachwirken können. Verwaltungsspezifisch sind hingegen die Grundsätze der Sozialverträglichkeit von Veränderungen sowie das Beamten- und Dienstrecht und die BAT-Regelungen, die es für Führungskräfte fast unmöglich machen, Änderungen mit Hilfe von Sanktionen gegen widerstrebende Mitarbeiter oder Führungskräfte durchzusetzen (Fisch 2000a: 118f).

### 2.1.3 Informatisierung der Verwaltung

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten von den generellen Trends der Verwaltungsmodernisierung die Rede war, geht es in diesem Abschnitt um die bisherigen Erfahrungen mit Umsetzungsprojekten unter Zuhilfenahme von Informationstechnik (Informatisierung).

Sowohl im internationalen Kontext (Heeks und Bhatnagar 1999; OECD 2001c) als auch in Deutschland wurden mittlerweile unzählige Informations- und Kommunikationssysteme im öffentlichen Sektor

---

<sup>29</sup> Auch in der Privatwirtschaft ist Widerstand gegen Veränderungen eher die Regel als die Ausnahme (Hansel und Lomnitz 1987; Becker und Langosch 1995; Schmidt 1996; Hafen et al. 1999; Picot et al. 1999; Schreyögg 1999; Sprute 2000).

eingeführt. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Erneuerung des Rechnungswesens (Reiners 2003; Lüder 2004) und der Personalsysteme (Ridder und Hoon 2000) sowie die Implementierung von Angeboten im Bereich E-Government (Bechmann und Beck 2002). Im Bereich der Ministerialverwaltung ist die Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen für die Binnenorganisation von erheblicher Bedeutung (Knaack 2000).

Zweifellos haben sich durch die flächendeckende Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik in der öffentlichen Verwaltung nicht nur die Produktions- und Arbeitsprozesse sowie die Leistungen der Verwaltungen gewandelt, sondern auch die Art und Weise, wie der Staat gesellschaftliche Probleme bearbeitet (Gimmer und Wind 2000). Die Sozialwissenschaftliche Forschung versucht nun, Erklärungsansätze über Motivationen und ethische Aspekte für derlei Reformprojekte (Korac-Kakabadse et al. 2000), über deren Verlauf (Wind 1998) und den Erfolg oder Misserfolg der Informatisierung (Speier 2002) zu finden. Reiner mann weist darauf hin, dass neue IT zwar neue Verwaltungsabläufe ermöglichen kann, diese neuen Abläufe müssen jedoch zu den Erwartungen der Beteiligten passen, um akzeptiert zu werden. Hier können entsprechende Anstrengungen von Seiten der Initiatoren gegebenenfalls positive Effekte erzielen (Reiner mann 2002: 163). „Die Umsetzung der internationalen Modernisierungsagenda [...] zeigt [...], wie stark auch situative Rahmenbedingungen – der sozioökonomische Kontext, die Existenz von Reformpromotoren, die Organisation des Reformprozesses – von Einfluss sind“ (König und Füchtner 2000: 366). Dabei wirken sich sowohl örtliche rechtlich-administrative Arrangements als auch unterschiedliche Machtkonstellationen und Verhaltensmuster auf das Projekt aus (Lüder 2004). Von Bedeutung sind obendrein das Auftreten und der Umgang mit Reformwiderständen (vgl. Abschnitt 2.1.2).

Die Informatisierung der Verwaltung ist kein leichtes Unterfangen. Von einigen Beobachtern wird mittlerweile ein Rückstand zum Privatsektor von über zehn Jahren ausgemacht (Hoch et al. 2005: 26). IT-Projekte im öffentlichen Sektor sind oft größer und komplexer als in der Privatwirtschaft, und es sind meist mehr Akteure und Entscheidungsträger zu berücksichtigen. Öffentliche Auftraggeber haben längere Entscheidungswege und neigen eher zu kostenintensiven „Sonderanfertigungen“ in der Software sowie zu neuen, komplexen und zu wenig getesteten Technologien (Heeks 1999a: 99f). In Deutschland versuchen Bund und Länder deshalb, selbst entwickelte Software-Programme auf der Basis der Gegenseitigkeit untereinander auszutauschen, um Kosten zu sparen. Eine entsprechendes

Beratungsergebnis des Kooperationsausschusses ist bereits im Jahre 1968 unter dem Titel „Kieler Beschlüsse“ bekannt geworden (Kooperationsausschuss 1979; Kooperationsausschuss 2002). Die Anwendung dieser Beschlüsse ist jedoch freiwillig, was vor allem seit den 90er Jahren zu Diskussionen über die Kostenverteilung geführt hat.

#### 2.1.4 Exkurs: Personalmanagement und Verwaltungsmodernisierung

Die Personalverwaltung fristete lange Zeit ein Schattendasein bei der Umsetzung des NSM. Bisher dominieren in den theoretischen Diskussionen um das NSM sowie bei den praktischen Umsetzungsmaßnahmen die internen Restrukturierungen wie Einführung der KLR, Abflachung von Hierarchien und Dezentralisierung bzw. Verselbständigung. Dabei werden die Aspekte der Personalarbeit noch weitgehend unberücksichtigt gelassen (Schneider 1997; Bürsch und Müller 1999; Hablützel und Weil 1999; Pitschas 1999; Ridder und Hoon 2000). Zwar werden vereinzelt Ansätze zur Steuerung des Leistungsverhaltens erprobt, sie scheitern jedoch an den engen rechtlichen und tarifrechtlichen Rahmenbedingungen (Reichard 2003: 232). Ein ganzheitlicher, übergreifender und dauerhafter Ansatz ist bislang nicht zu erkennen. Zum einen ist es durchaus sinnvoll, zuerst die strukturellen Voraussetzungen für einen umfassenden Modernisierungsprozess zu schaffen, bevor diese neuen Strukturen mit Leben im Sinne der Dienstleistungsphilosophie gefüllt werden können. Zuerst muss die „Hardware“ der formalen Strukturen stehen, dann kann die „Software“ der Abläufe, Motivationen und Einstellungen folgen. Zum anderen stellen das immer noch restriktive Personalrecht und die starren tariflichen Rahmenbedingungen ein deutliches Hemmnis für eine Dynamisierung der Personalarbeit dar. Die aktuellen Diskussionen um die Reform des öffentlichen Dienstrechts, die Zurückführung des Berufsbeamtentums auf den grundgesetzlich vorgesehenen Kernbereich der staatlichen Hoheitsverwaltung und die Einführung von Leistungsbestandteilen in der Beamtenbesoldung zeugen davon, dass Bewegung ins Spiel gekommen ist. Bisherige Versuche zur Etablierung von Leistungsbestandteilen im Rahmen des bestehenden Tarifsystems haben sich als ungenügend herausgestellt.

Kernziel des NSM ist es, über die Schaffung von strukturellen Voraussetzungen zu einer neuen Führungs- und Dienstleistungsphilosophie zu gelangen. Auch wenn die theoretischen Wurzeln des NPM aus der Privatwirtschaft stammen, ist man bemüht, eine spezifische Konzeption für den öffentlichen

Sektor vorzulegen, um nicht an den nach wie vor gültigen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, Neutralität und Gemeinwohlorientierung des Amtshandelns und des Aufgabenverständnisses einer demokratisch verfassten Verwaltung zu rütteln. Dennoch ist die Notwendigkeit der Entwicklung eines neuen Dienstleistungsverständnisses durch ein reformiertes Personalmanagement unverkennbar. Bisherige vereinzelte Ansätze zur Schaffung von Leistungsanreizen beschränken sich meist auf punktuelle, materielle Anreize, die kaum die gewünschten Wirkungen erzielen und oft sogar kontraproduktive Auswirkungen auf die Motivation der Mitarbeiter haben (Mezger 2002: 13ff). Die Verwaltung könnte sehr wahrscheinlich trotz erster Modernisierungserfolge in alte Strukturen und Gewohnheiten zurückfallen, wenn die derzeitigen Ansätze der Verwaltungsreform nicht durch eine umfassende Reform des Personalwesens flankiert werden. Kernpunkt einer solchen umfassenden Reorganisation des Personalwesens hin zu einem modernen Personalmanagement spezifisch öffentlicher Prägung ist die Förderung der Leistungsorientierung und Entscheidungsfreiheit aller Verwaltungsangehörigen.

Durch den automatisierten Einsatz von Personaladministration, Personalplanung und Personalabrechnung und die Verbindung zur Haushaltsplanung sowie zur KLR ergeben sich neue Möglichkeiten des Personaleinsatzes und der strategischen und operativen Planung von Personalkosten. Der öffentliche Sektor vollzieht hier mit einiger Verspätung eine Entwicklung nach, die bereits seit Mitte der 80er Jahre in der Privatwirtschaft Fuß greift. Sie umfasst folgende Grundsätze (Ortmann et al. 1990: 177; Heimbrock 2000: 423ff):

- Professionalisierung im Personalmanagement;
- Neubewertung von Personal und Arbeit als Unternehmensressourcen;
- Aufwertung so genannter „weicher Faktoren“ in der Personalarbeit;
- Werteorientierte Personalpolitik;
- Strategische Ausrichtung der Personalarbeit;
- Funktion des Personalleiters als „Manager des Wandels“;
- Flankierung der neuen Rolle des Personalmanagements durch IT-Einsatz.

Dem IT-Einsatz kommt dabei neben der Berechnung und Auszahlung der Löhne und Gehälter auch die Rolle zu, eine implizite, also indirekte und unpersönliche Verhaltenskontrolle im Sinne einer „kontrollierten Autonomie“ mit den Mitteln der strategischen Personalplanung zu etablieren.

Dieses Instrumentarium, das in Wirtschaftsunternehmen bereits seit Jahren angewendet und weiterentwickelt wird, kommt im öffentlichen Sektor bislang nur zögerlich zum Einsatz. Zwar haben sich die Verwaltungen in ersten Ansätzen daran gemacht, die Personaladministration zu automatisieren, doch einerseits sind sie angesichts des starren Haushalts- und Tarifrechts mit der Einführung von Personalcontrolling noch äußerst zurückhaltend und andererseits erschweren die komplizierten Verfahrens- und Dienstrechtsregelungen in der öffentlichen Verwaltung die Einsetzbarkeit und die Akzeptanz von Personalmanagementsystemen, wie z.B. die technischen Funktionsprobleme und die daraus folgende geringe Akzeptanz bei der Einführung eines Software-Systems an der FU Berlin zeigt (Voss 2005). Hier ist eine schrittweise Standardisierung und Vereinfachung dieser Regelungen zwar wünschenswert, aber in dem geforderten Umfang nicht sehr wahrscheinlich. So bleibt es dabei, dass die Fülle und Komplexität der bürokratischen Regelungen, die es im Übrigen im öffentlichen wie im privaten Sektor gibt, „zu einer Unsicherheitszone hohen Ranges im Crozier/Friedbergschen Sinne und zum Gegenstand intensiver Bemühungen um Prozessbeherrschung und Rationalisierung der Personalarbeit geworden“ ist (Ortmann et al. 1990: 176).

## 2.1.5 Erfolgsfaktoren in IT-Projekten

Zur Erklärung des Erfolgs oder Misserfolgs von IT-Projekten finden sich in der Literatur vier unterschiedliche Modelle, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen. Anschließend gehe ich auf die Rolle von Projektmanagement-Methoden für den Projekterfolg ein.

### *2.1.5.1 Erfolgsfaktorenmodell (Standish Group)*

Ein erster Erklärungsansatz, der sich allerdings ausschließlich auf den privatwirtschaftlichen Bereich bezieht, liefert eine Umfrage der Standish Group (Standish-Group 1995) unter Projektverantwortlichen in Großunternehmen, wie viel der durchgeführten IT-Projekte erfolgreich waren, wie viele zwar fertig gestellt wurden, allerdings mit einer zeitlichen Verzögerung und/oder erheblichen Mehrkosten, und wie viele der Projekte erfolglos abgebrochen wurden (vgl. Abschnitt 1.3.2). Nach dieser Studie glauben viele der Führungskräfte, dass mehr Projekte scheitern als noch fünf Jahre zuvor, obwohl die Technik

seither Zeit hatte zu reifen. Ferner wurden die Verantwortlichen nach den Gründen gefragt. In der folgenden Tabelle sind die Nennungen für die Gründe, warum Projekte erfolgreich sind, genannt und wodurch sie behindert werden.

Project Success Factors % of Responses	Project Impaired Factors % of Responses
1. User Involvement 15.9%	1. Incomplete Requirements 13.1%
2. Executive Management Support 13.9%	2. Lack of User Involvement 12.4%
3. Clear Statement of Requirements 13.0%	3. Lack of Resources 10.6%
4. Proper Planning 9.6%	4. Unrealistic Expectations 9.9%
5. Realistic Expectations 8.2%	5. Lack of Executive Support 9.3%
6. Smaller Project Milestones 7.7%	6. Changing Requirements & Specifications 8.7%
7. Competent Staff 7.2%	7. Lack of Planning 8.1%
8. Ownership 5.3%	8. Didn't Need It Any Longer 7.5%
9. Clear Vision & Objectives 2.9%	9. Lack of IT Management 6.2%
10. Hard-Working, Focused Staff 2.4%	10. Technology Illiteracy 4.3%

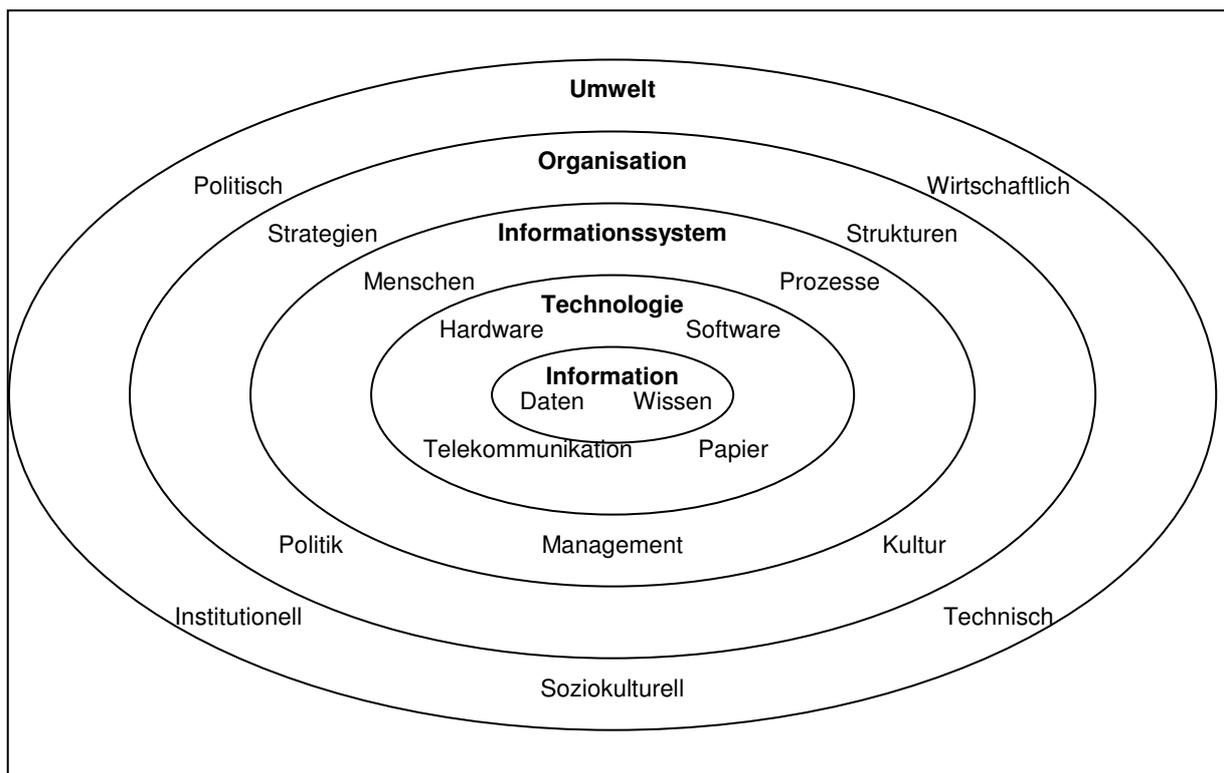
**Tabelle 1: Erfolgsfaktoren in IT-Projekten nach der Standish Group 1995**

Die drei Hauptgründe für einen erfolgreichen Projektabschluss sind demnach die Einbeziehung der Nutzer, die Unterstützung durch das Management und eine klare Definition der Leistungsanforderungen. Ohne diese Faktoren steigt der Studie zufolge die Gefahr des Projektscheiterns dramatisch. Erst danach kommen eine geeignete Planung, realistische Erwartungen, kürzere Meilensteine und kompetente Projektmitarbeiter. Die Studie unterscheidet allerdings nicht zwischen projektinternen und externen Faktoren. Auch mikropolitische Faktoren finden darin nur wenig Berücksichtigung.

### *2.1.5.2 Zwiebschuppenmodell nach Heeks und Bhatnagar*

Das zweite Erklärungsmodell geht auf eine vergleichende Untersuchung von Heeks et al. zurück, in der eine Reihe von IT-Projekten in verschiedenen Ländern untersucht wurden und die Ursachen für

das Scheitern bzw. Nichtscheitern gesucht wurde. Die Autoren kommen im Ergebnis auf eine Reihe von Einflussfaktoren, die in jeweils mindestens einem der Projekte eine ausschlaggebende Rolle gespielt haben und die sich mehr oder weniger direkt auf das Projekt auswirken. Diese Faktoren lassen sich je nach Bedeutung und ihren direkten oder indirekten Auswirkungen in einem Zwiebelringmodell darstellen (Heeks und Bhatnagar 1999: 54):



**Abbildung 1: Zwiebelringmodell für Einflussfaktoren nach Heeks und Bhatnagar 1999**

Im Kern des Modells befinden sich die für das Informationssystem benötigten Informationen, drum herum die verwendete Technologie (z.B. Eignung der Hardware oder Software, Stand der Technik, Skalierbarkeit) und dann das Informationssystem mit seinen menschlichen Komponenten inkl. Qualifikation des Personals, Unterstützung durch die Verwaltungsführung sowie die Flankierung durch geeignete Geschäftsprozesse. Die nächste Schicht bildet die Organisation mit ihren politischen, kulturellen und strukturellen Ausprägungen. Der äußerste Ring besteht aus den Umweltfaktoren, die je nach Land und Kontext eine gewaltige Rolle spielen können.

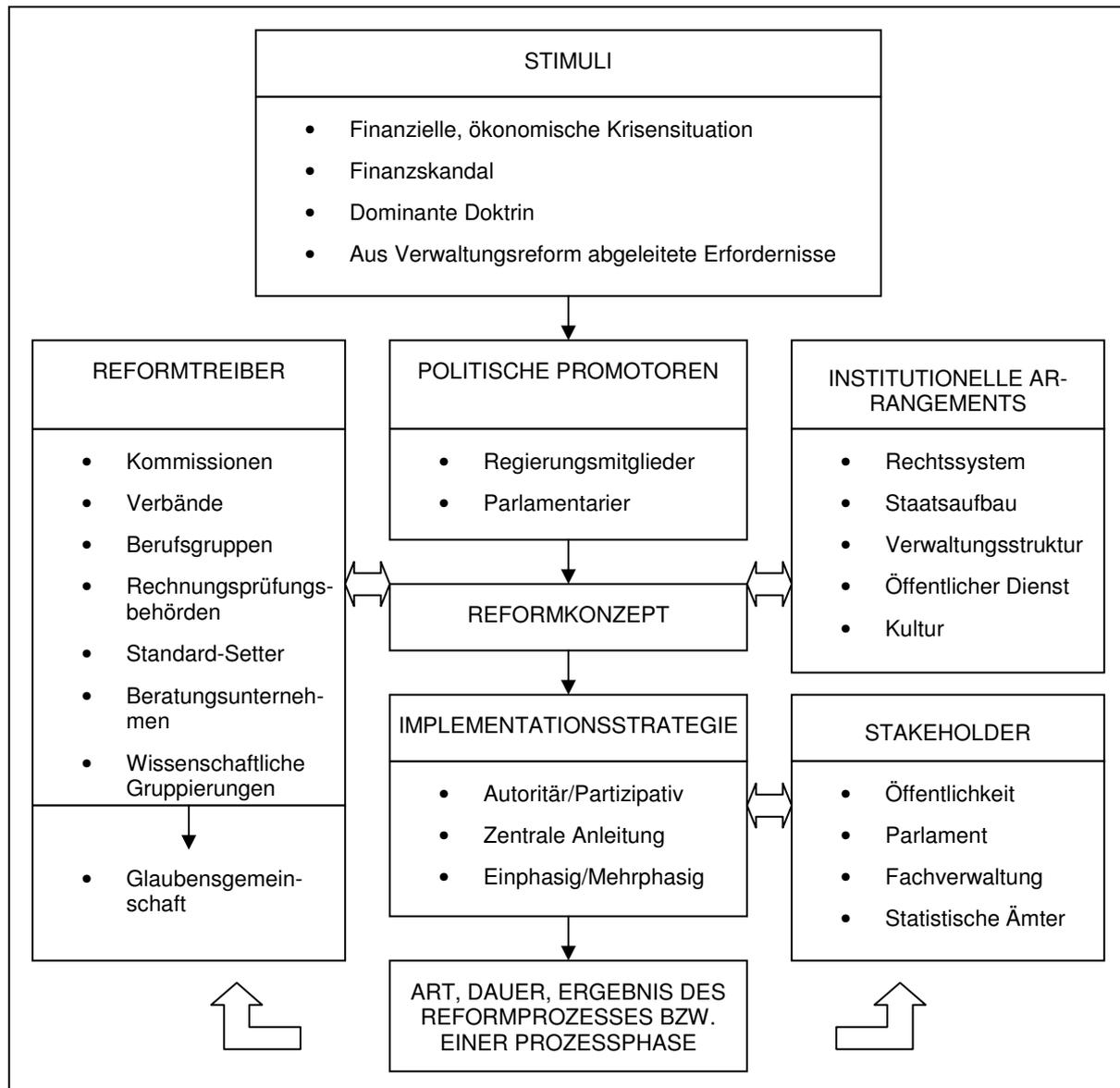
Die Autoren stellen eine große Kluft zwischen den häufig ambitionierten Konzeptionen solcher Projekte und der meist ernüchternden Realität („conception-reality gap“) fest. Die Ursachen hierfür sehen die Autoren in einer unangemessenen rationalistischen Sichtweise, die die politischen Unwägbarkeiten und Irrationalitäten des öffentlichen Sektors nicht ins Kalkül mit einbezieht. Zudem werden die Konzeptionen häufig entweder aus der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor adaptiert und ungenügend auf dessen spezifischen Bedürfnisse angepasst oder aus anderen Ländern importiert, ohne die örtlichen kulturellen Eigenheiten zu berücksichtigen (Heeks und Bhatnagar 1999: 59ff).

Dieses Modell hat den Vorzug, dass es so genannte „weiche“ Faktoren wie die Organisationskultur oder die soziokulturelle Umwelt mit einbezieht und besonders hervorhebt und dass die verschiedenen Einflussfaktoren in ihrer Nähe zum einzuführenden Informationssystem geordnet und gewichtet werden. Es geht jedoch nicht auf konkrete Machtbeziehungen und institutionelle Arrangements ein.

### *2.1.5.3 Reformprozessmodell nach Lüder*

Hier gibt das „Reformprozessmodell“ von Lüder mehr Auskunft über die Binnenstruktur des Reformprozesses am Beispiel der Einführung eines neuen Rechnungswesens (Lüder 2004: 5).

Ausgangspunkt der Reform sind die Auslöser (Stimuli) in Form von akuten Anlässen wie z.B. eine Finanzkrise oder in Form von dominanten Doktrinen wie der Überlegenheit des kaufmännischen Rechnungswesens. Politische Promotoren sind diejenigen, die das Vorhaben initiieren und vorantreiben. Sie werden begleitet, gestärkt, motiviert durch eine „Glaubensgemeinschaft“ von Reformtreibern, also jenen Akteuren, die – aus welchen Gründen auch immer – die Reform wollen und dies auch durch Einflussnahme untermauern. Die institutionellen Arrangements bilden den rechtlichen sowie politisch-administrativen Rahmen des Reformgeschehens. Zu den Stakeholdern gehören jene Akteure, die über Entscheidungs- oder Interventionsmöglichkeiten in Bezug auf die Reform verfügen. Dies sind vor allem die Öffentlichkeit, das Parlament, Fachverwaltungen usw. Das Medium zur Umsetzung der Reform und zur Mobilisierung der Akteure besteht aus dem Reformkonzept und der dazugehörigen Implementationsstrategie. Hier wird darüber bestimmt, ob eher eine partizipative oder autoritäre Stoßrichtung, eher zentrale oder dezentrale Entscheidungsstrukturen gewählt werden.



**Abbildung 2: Reformprozessmodell nach Lüder 2004 (am Beispiel des Rechnungswesens)**

All diese Faktoren wirken sich in ihrer Kombination unmittelbar auf die Art der Reform, die Reformgeschwindigkeit und die Erfolgsaussichten aus (Lüder 2004: 2ff).

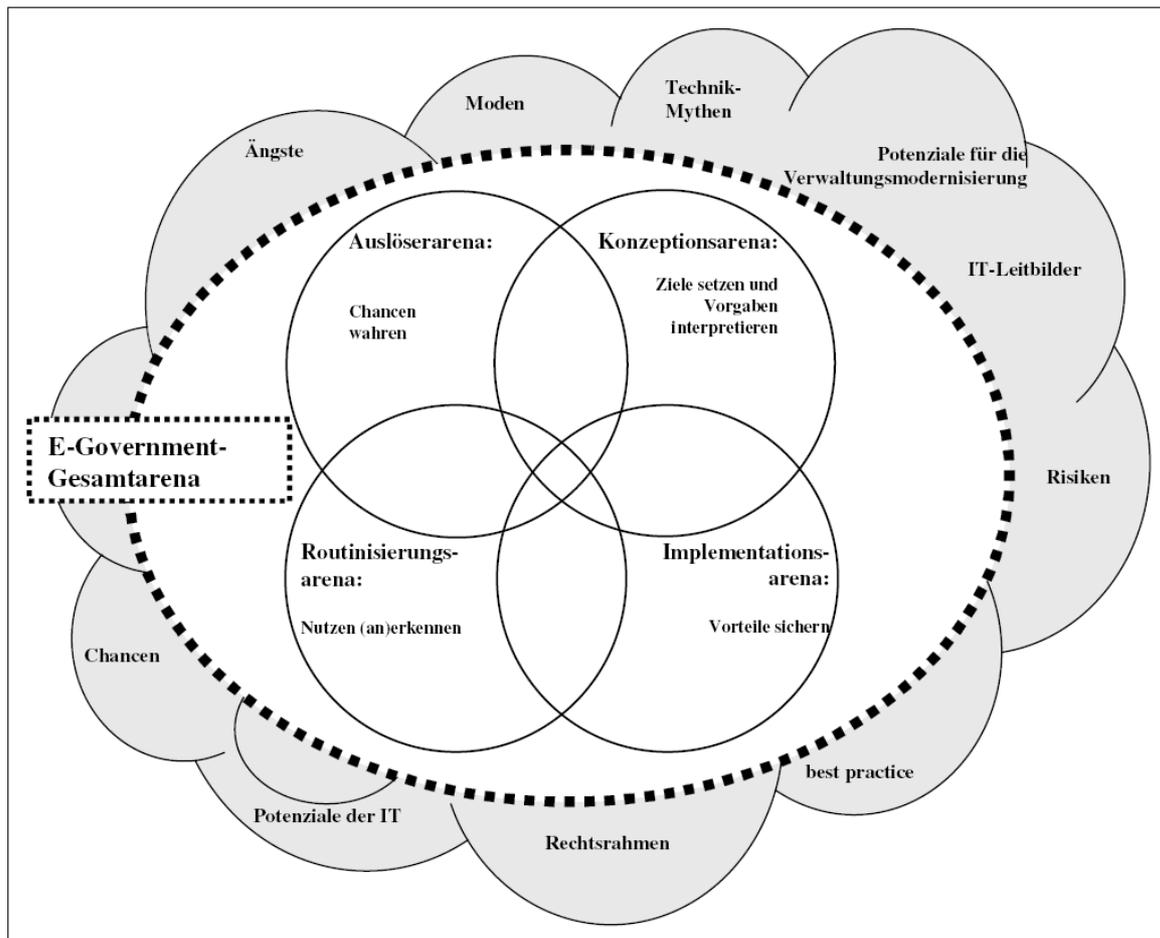
#### 2.1.5.4 Mikropolitische Arenenmodell

Ein weiterer Ansatz zur Erklärung von Innovationsverläufen ist das mikropolitische Arenenmodell (Brüggemeier und Dovifat 2004; Brüggemeier et al. 2005). Es baut auf den mikropolitischen Prämissen

sen auf, die sich aus der Kombination von technischer Innovation und organisatorischen Veränderungen ergeben und die auch dieser Arbeit zugrunde liegen:

- Beteiligte an einem Innovationsprojekt sind als Akteure mit spezifischen Interessen zu betrachten;
- Die Interessengegensätze, die sich daraus fast zwangsläufig ergeben, werden in so genannten Arenen ausgetragen;
- Diese Arenen lassen sich anhand der verschiedenen Projektphasen mit ihren jeweils spezifischen „Spielregeln“ folgendermaßen unterteilen:
  - o Auslösung;
  - o Konzeption;
  - o Implementation
  - o Routinisierung
- Zu beachten sind in einem solchen Prozess auch externe Faktoren wie die zugrunde liegenden Leitbilder, Technikmythen, Best-Practice-Fälle, die Planungen anderer Verwaltungen und die rechtlichen Rahmenbedingungen.

Das mikropolitische Arenenmodell greift den Spielbegriff von Crozier und Friedberg wieder auf (vgl. Abschnitt 1.2.1.1) und kann auch als nähere Ausgestaltung des Modells des Transmissionsspiels (vgl. Abschnitt 2.7.2.3) aufgefasst werden. Die folgende Abbildung illustriert das mikropolitische Arenenmodell:



**Abbildung 3: Mikropolitisches Arenenmodell nach Brüggemeier et al. 2005 (am Beispiel des E-Governments)**

Die Analyse Kriterien sind in diesem Modell die Akteure und ihre Interessen, die daraus entstehenden Akteurskonstellationen, die Machtquellen und die Strategien der Akteure. Am Beispiel der Einführung von E-Government betonen die Autoren die Unterschiedlichkeit der jeweiligen Ausgangssituationen und der Verlaufsmuster sowie die Notwendigkeit, die Geschäftsmodelle situationsadäquat anzupassen. Schlussfolgerung aus dem Arenenmodell ist weiterhin, dass ein besonders großes Eigeninteresse der Projektgruppe an einem plankonformen Ergebnis (z.B. durch entsprechende Prämien) auch dazu führen kann, dass an einmal getroffenen Entscheidungen festgehalten wird, auch wenn die zunehmenden Erkenntnisse Veränderungen sinnvoll erscheinen lassen. Ähnliches trifft auch für einen Abbruch zu. Wenn das Projekt nicht scheitern darf, treibt dies den mikropolitischen „Preis“ für den Projekterfolg in die Höhe (Brüggemeier et al. 2005: 354).

### *2.1.5.5 Anwendung von Projektmanagement-Methoden im öffentlichen Bereich*

In allen vier Erklärungsmodellen spielt die Anwendung von Projektmanagement-Methoden direkt oder indirekt eine entscheidende Rolle. Die Nützlichkeit von Projektmanagement-Methoden für den Projekterfolg (vgl. Abschnitt 1.1) konnte auch in Planspielen im Rahmen der Weiterbildung von Verwaltungsangehörigen plausibilisiert werden (Bolay 2005). „Use of project management techniques may help avoid project overruns and other wasteful uses of resources, thus reducing unnecessary expenditure“ (Heeks 1999a: 80). Doch wie steht es um die Anwendung dieser Methoden in der Verwaltungspraxis? Nach Erkenntnissen der empirischen Verwaltungsforschung wird Projektmanagement in der Verwaltung kaum richtig angewandt. Projekte können sich innerhalb der Verwaltung gegenüber der Linienorganisation kaum durchsetzen, sie leiden unter mangelnden Freistellungen, fehlendem Projektbudget und unter fehlenden verbindlichen Projektvereinbarungen. Insgesamt scheint die Verwaltung mit Projektgruppen recht stiefmütterlich umzugehen, auch wenn diese Projektgruppen als Organisationsform für Verwaltungsmodernisierung einen hohen Stellenwert haben, wie eine empirische Untersuchung von English und Fisch (1999: 175f) zeigt.

## *2.2 Reformtheorien: ein kurzer Überblick*

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die aktuellen Reformtrends knapp zusammengefasst wurden, wird in diesem Abschnitt ein kurzer Überblick über die gängigsten Reformtheorien und deren Beitrag zur Problemstellung dieser Arbeit gegeben.

### **2.2.1 Impulsrichtung und Intentionalität von Reformen**

Für den Verlauf sozialer Veränderungen sind zwei Unterscheidungen von herausgehobener Bedeutung: Impulsrichtung und Intentionalität. Die Vielzahl der theoretischen Ansätze lässt sich einerseits nach der Richtung der zugrunde liegenden Impulse für Veränderungen (top-down oder bottom-up bzw. hierarchisch oder nicht hierarchisch) und andererseits nach der Intentionalität der Veränderun-

gen (geplant oder ungeplant) unterscheiden (Jann 2002a: 7ff). In der ersten Unterscheidung geht es darum, ob Organisationsveränderungen eher hierarchisch, also von oben nach unten (top-down) oder eher nicht-hierarchisch bzw. von unten nach oben (bottom-up) initiiert und durchgesetzt werden. Die zweite Unterscheidung fragt danach, ob die Veränderungen eher von den Initiatoren geplant sind oder ob sie eher ungeplant, d.h. außerhalb der Reichweite oder des Bewusstseins der Akteure liegen.

Die folgende Tabelle (modifiziert nach Jann 2002a: 8) gibt einen Überblick über die Zuordnung der Theorien von Veränderungen zu diesen beiden Unterscheidungskategorien. Die Theorien, die dieser Arbeit zu Grunde liegen (vgl. Abschnitt 1.2), sind hervorgehoben.

<b>Impulsrichtung</b> <b>Intentionalität</b>	<b>eher hierarchisch</b> <b>„top-down“</b>	<b>eher nicht-hierarchisch</b> <b>„bottom-up“</b>
geplante, intendierte Veränderungen	<b>rationale Reformtheorie/ Verwaltungspolitik</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bürokratietheorie</li> <li>- Parlamentarismus</li> <li>- Scientific Management</li> <li>- Anreizkompatibilität</li> <li>- Contingency Theory</li> <li>- Organisationsentwicklung</li> <li>- <b>Organisationskultur</b></li> <li>- <b>NPM</b></li> <li>- <b>klassische Managementtheorie / Taylorismus und Projektmanagement</b></li> </ul>	<b>rationale Akteurstheorie/ Rational Choice</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Budget Maximizing</li> <li>- Bureau Shaping</li> <li>- <b>Institutionenökonomie</b></li> <li>- politische Dysfunktionalität</li> <li>- <b>Spieltheorie/ Dilemmata</b></li> <li>- <b>Spiele in Organisationen</b></li> </ul>
ungeplante nicht intendierte Veränderungen	<b>Implementationstheorien</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bürokratische Politik</li> <li>- <b>Mikropolitik</b></li> <li>- Symbolische Anpassung</li> <li>- <b>Heuchelei/“irrationale“ Organisation</b></li> </ul>	<b>Isomorphie und Diffusionstheorien</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lebenszyklustheorien</li> <li>- anthropologische Kulturtheorien</li> <li>- Population Ecology</li> <li>- historischer und</li> <li>- soziologischer Institutionalismus</li> <li>- <b>Inkrementalismus</b></li> <li>- Garbage Can</li> </ul>

**Tabelle 2: Theorien der Veränderung von Organisationen nach Jann 2002a**

Diese Darstellung verdeutlicht: je nachdem, welcher Theorieansatz in Anschlag gebracht wird, wird eine Prognose darüber getroffen, ob eine Veränderung wie geplant umgesetzt wird oder ob sie eher

ungeplant vonstatten geht, ob sie eher hierarchisch von oben nach unten oder nichthierarchisch durchgesetzt wird. Die vier Grundrichtungen werden im Folgenden grob beschrieben. Dabei wird das gemäß den einzelnen Theorien vorherrschende bzw. nach Plausibilitäts Gesichtspunkten anzunehmende Verständnis von Projektmanagement kurz umrissen.

### 2.2.2 Rationale Reformtheorien

Rationale Reformtheorien gehen davon aus, dass Ziele und Strategien, die von der Organisationsspitze initiiert werden, auch weitgehend nach unten hin umgesetzt werden können (und sollten). Wie in der Verwaltungsmodernisierungsdiskussion, allerdings auch im Zusammenhang von Management und Projektmanagement, deutlich wird, geben diese Theorien meist die strategische Richtung selbst normativ vor (Jann 2002a: 8). Ebenso wie die Verwaltung mittels eines fest umrissenen Instrumentariums zu modernisieren ist, ist auch das IT-Projekt mit Projektmanagement erfolgreich durchzuführen. Dabei geht es darum, betriebswirtschaftliche Effizienz im Auge zu behalten. Widerstände gegen Reformvorhaben werden zwar nicht negiert, sie gilt es jedoch „der Sache wegen“ zu überwinden.

Insbesondere die Theorie des NPM steht in der Kritik, dass sie starr an einem fortwährenden, kontinuierlichen Modernisierungsprozess der öffentlichen Verwaltung festhält, der allem Anschein nach in dieser Konstanz und Determiniertheit empirisch gar nicht nachweisbar ist (König 2001: 103ff). Vielmehr erweist sich die Verwaltungsmodernisierung eher als eine Art Fortsetzung von eingeübten Praktiken in neuem Gewande. Verwaltungen, die an umständliche und stark detaillierte Steuerungsarrangements gewöhnt sind, schließen auch im Falle einer „Agencification“, also einer Auslagerung von nachgeordneten Einrichtungen unter Regelung der Arbeitsbeziehungen über Kontrakte, eben diese Kontrakte in gewohnter Detailgenauigkeit ab, so dass sich de facto nichts ändert (vgl. Abschnitt 2.1.2): „the more things change, the more they stay the same“ (Jann 2002b: 445).

Projektmanagement entspringt den Wurzeln rationaler Reformtheorien. Gemäß diesen Ansätzen wird also einerseits erwartet, dass Projektmanagement-Methoden angewendet und hierarchisch durchgesetzt werden können. Andererseits prognostizieren sie gar keine oder wenig Änderungen am ursprünglichen organisatorischen und technischen Design und bieten gar keine oder nur unbefriedigende Erklärungsansätze, wenn dann doch nachträgliche Design-Änderungen den Projekterfolg gefähr-

den. Recht viel versprechend sind Verbindungen von einzelnen Ansätzen dieser Kategorie. So ist davon auszugehen, dass NPM und Projektmanagement Berührungspunkte haben, die noch nicht vollständig ausgelotet worden sind. Die Erkenntnisse des Projekt- und Qualitätsmanagements können durchaus nützlich bei der Umsetzung der Verwaltungsreform sein (Mauch 1999). Allerdings muss das Projektmanagement für den öffentlichen Bereich modifiziert werden.

### 2.2.3 Rationale Akteurstheorien

Auch die rationalen Akteurstheorien verzichten nicht auf normative Vorgaben und Ratschläge, dies allerdings mit deutlichem Bezug auf strategische Interdependenzen zwischen den (an sich gleichberechtigten) Akteuren und der Betonung der Ergebnisoffenheit (Jann 2002a: 10). Zu dieser Kategorie zählen u.a. die Institutionenökonomie, die Spieltheorie und die Theorie der Spiele in Organisationen.

Ein im Hinblick auf Projektmanagement (mit Auftraggeber und Auftragnehmer) äußerst fruchtbarer Ansatz ist die Institutionenökonomie (vgl. Abschnitt 1.2.2). Die in diesem Ansatz zentralen Akteure „Prinzipal“ und „Agent“ sind in den hier zu untersuchenden Projektkonstellationen vertraglich sanktioniert und mithin ebenfalls von zentraler Bedeutung. Ein IT-Projekt ist demnach ein Vertragsnetzwerk aus Auftraggebern und Auftragnehmern. Kernpunkt der Institutionenökonomie ist – wie in der Spieltheorie und der Theorie der Spiele in Organisationen – die individuelle Nutzenmaximierung der Akteure.

### 2.2.4 Implementationstheorien

So genannte Implementationstheorien gehen davon aus, dass Veränderungen zwar hierarchisch (top-down) initiiert werden, die Inhalte und Zielsetzungen allerdings im Verlaufe der Diskussionen so modifiziert und verändert werden, dass die ursprüngliche Absicht nicht mehr klar erkennbar ist oder gar konterkariert wird (Jann 2002a: 10f). Die für diese Arbeit zentralen Konzepte der Mikropolitik (vgl. Abschnitt 2.3) sowie der Heuchelei und der „irrationalen“ Organisation (vgl. Abschnitt 1.2.1.2) gehören in diese Kategorie. In Bezug auf die Anwendbarkeit von Projektmanagement lassen diese Theorien erwarten, dass Methoden des Projektmanagements zwar eingesetzt und hierarchisch durchgesetzt wer-

den können, aber dennoch unerwartete Veränderungen des organisatorischen oder technischen Designs eintreten können. Solche nachträgliche Änderungen stellen in technologischen Projekten besonders große Risiken dar und können vom Projektmanagement nur schwer mit den Effizienzzielen in Einklang gebracht werden.

### 2.2.5 Isomorphie und Diffusionstheorien

Isomorphie und Diffusionstheorien schließlich sprechen den organisationalen Veränderungen sowohl die hierarchische Note als auch deren rationalen Kern ab. Vielmehr ist von Inkrementalismus, vom „Durchwursteln“ und vom geistigen „Mülleimer“ die Rede, aus dem wahllos Elemente herausgegriffen werden, um zwar Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, dabei aber die „Sache“ bewusst oder unbewusst nicht voranzubringen (Cohen et al. 1972; Heitsch et al. 2001; Jann 2002a: 11).

In Bezug auf die Anwendbarkeit von Projektmanagement sind diese Ansätze in zweierlei Hinsicht unbefriedigend. Erstens wird bestritten, dass Projektmanagement überhaupt wirksam angewandt und hierarchisch durchgesetzt werden kann. Zweitens werden auch Design-Änderungen an keiner Stelle ausgeschlossen, deren Kanalisierbarkeit demnach enge Grenzen gesetzt sind.

### 2.2.6 Dilemma der Politik des Projektmanagements

Anhand dieser groben Übersicht wird das theoretische Dilemma des Problems der Politik des Projektmanagements deutlich. Ausgangspunkt des Projektmanagementkonzepts ist zwar die hierarchische Durchsetzung intendierter Veränderungen im Sinne einer rationalen Reformtheorie. Dieser Ansatz wird jedoch hinsichtlich der hierarchischen Stoßrichtung von den Akteurstheorien und in Bezug auf das Ergebnis selbst von den Implementationstheorien in Frage gestellt. Isomorphie- und Diffusionstheorien gehen davon aus, dass weder die hierarchische Durchsetzbarkeit (top-down) noch die Intentionalität von Veränderungen realistische Perspektiven sind.

Wie aber lassen sich Projektmanagementmethoden theoretisch einordnen, wenn entweder die hierarchische Durchsetzbarkeit oder die inhaltliche Stoßrichtung (Intentionalität) von IT-Projekten oder beides in Zweifel gezogen wird? IT-Projekte, in denen die organisationsinternen Widerstände nicht über-

wunden werden können oder in denen die inhaltliche Ausgestaltung des Systems nicht gesteuert werden kann, haben kaum Aussicht auf Erfolg – trotz Projektmanagement. In den genannten Theorieansätzen wird bezweifelt, ob IT-Projekte überhaupt willentlich beherrschbar sind und ob Projektmanagement dabei etwas ausrichten kann. Wenn dann ein Projekt doch gelingt, ist dies mehr Zufall als bewusste Steuerung.

### *2.3 Dimensionen der Mikropolitik in IT-Projekten*

Nach den Ausführungen zur Verwaltungsmodernisierung und zu den theoretischen Erklärungsansätzen von Reformvorhaben soll in diesem Abschnitt näher auf die verschiedenen Dimensionen der Mikropolitik in IT-Projekten eingegangen werden. Der Begriff der Mikropolitik<sup>30</sup> lenkt die Aufmerksamkeit weg von der „großen“ Staatskunst hin auf die Mikroebene der kleinen, unterschweligen politischen Auseinandersetzung innerhalb von Verwaltungen und Unternehmen. Der Begriff wurde erstmals von Burns (1961) und Bosetzky (1970) zur Umschreibung unterschwelliger politischer Prozesse innerhalb von Organisationen verwendet und später von Küpper, Ortmann und anderen<sup>31</sup> aufgenommen mit der Aussage, dass für organisationalen Wandel – und hierzu gehören explizit auch informationstechnische Neuerungen - politisches Handeln<sup>32</sup> notwendig ist. Auch Verwaltungsmodernisierung wird in zunehmendem Maße als mikropolitisches Machtspiel begriffen und entsprechend analysiert (Bogumil und Kißler 1996; Bogumil und Kißler 1998; Nullmeier 2000; Bogumil und Kißler 2001a; Bogumil und Kißler 2001b; Gramatikov 2003; Schwarz 2003).

Der Begriff der Mikropolitik birgt allerdings auch die Gefahr der Verniedlichung der Auseinandersetzungen, um die es hier geht, und erweckt den Eindruck des Apolitischen (Türk 1989: 131). Dieser Vorwurf ist jedoch irreführend, weil auch die so genannte „Makropolitik“ ohne Mikropolitik nicht denkbar ist, die darum prinzipiell nicht apolitisch sein kann (Neuberger 1995: 14). Wie auch in der „großen“

---

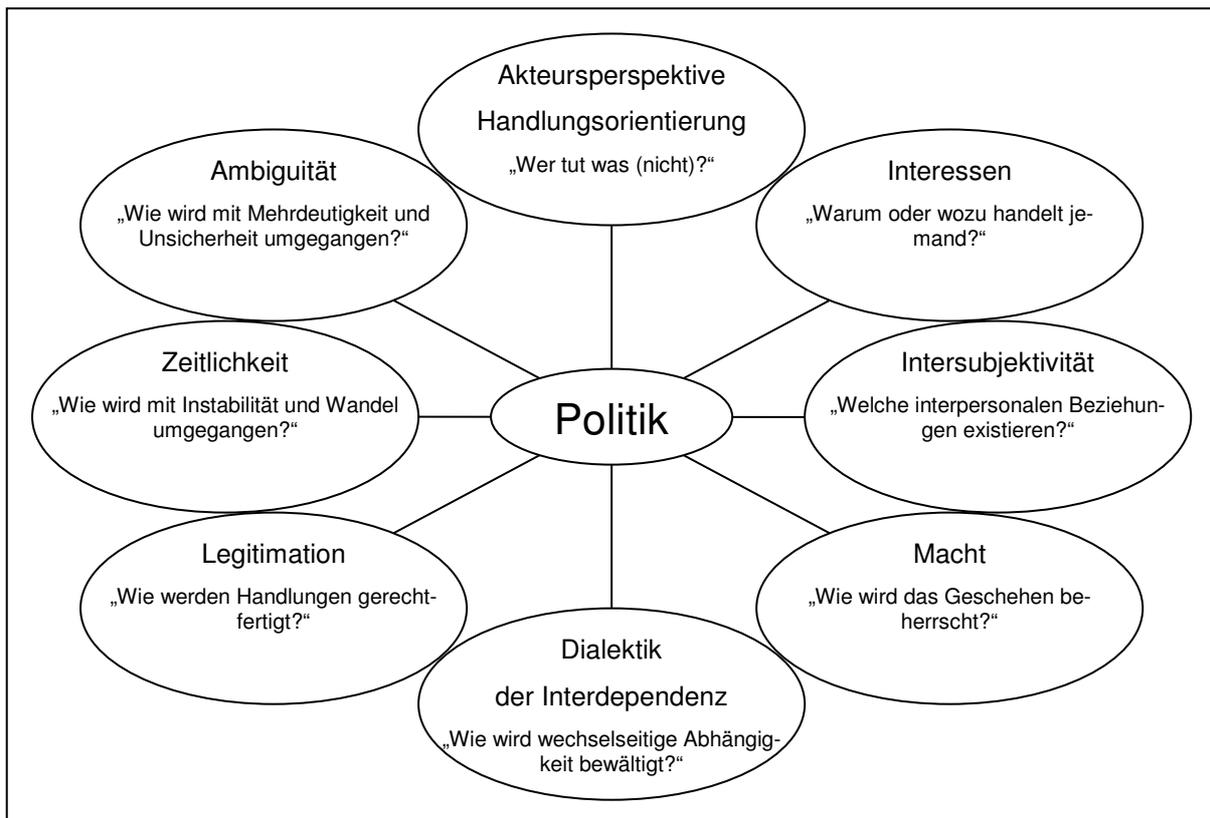
<sup>30</sup> Die Definitionen von Politik finden sich in Abschnitt 1.5.1.

<sup>31</sup> (Küpper und Ortmann 1988; Ortmann und Windeler 1989; Ortmann et al. 1990; Küpper und Felsch 2000)

<sup>32</sup> In diesem Zusammenhang sei betont, dass es stets Individuen sind, die handeln. Verwaltungen oder Unternehmen handeln nicht im wirklichen Sinne des Wortes. Diese methodische Grundannahme wird auch als „methodologischer Individualismus“ bezeichnet (Voigt 2002: 28)

Politik geht es in der Mikropolitik um den Kampf um Machtanteile, um Polarisierung, um Gewinner und Verlierer.

Um nun herauszufinden, ob etwas am praktischen Projektmanagement „politisch“ ist und welche Konsequenzen das hat, hilft eine nähere Betrachtung der Merkmale des Politischen weiter. Neuberger definiert acht Merkmale, die in der folgenden Abbildung im Überblick dargestellt sind (1995: 22ff).



**Abbildung 4: Merkmale des Politischen nach Neuberger 1995**

Auf die einzelnen Merkmale gehe ich im Folgenden näher ein. Dabei wird nach Plausibilitäts Gesichtspunkten geprüft, ob diese Merkmale in IT-Projekten anzutreffen sind.

### 2.3.1 Akteursperspektive

Die Akteursperspektive (Neuberger 1995: 23ff) geht der Frage nach „Wer tut was (nicht)?“ und geht davon aus, dass die handelnden Personen in Strukturen eingebettet und dadurch mehr oder weniger fremdbestimmt sind. Zentrale Bedingung des Politischen ist jedoch, dass die agierenden Personen nicht nur Rädchen im Getriebe sind, sondern selbst durch ihr Handeln Bedingungen schaffen oder verändern. Nicht nur die Situation determiniert das Handeln und Entscheiden, sondern es gibt Freiräume, die kontingent ausgestaltet werden können. Bei den IT-Projekten haben wir es ebenfalls mit zahlreichen Akteuren zu tun, deren Handeln kontingent und aufeinander bezogen ist (vgl. Abschnitte 2.4.1 und 3.3.3). Akteur in Modernisierungsprozessen ist demnach, wer über Definitionsmacht in diesem Prozess (als Regelproduktionsprozess) verfügt (Bogumil und Kißler 1996: 3; Bogumil und Kißler 2001b: 6). Hierbei ist es zunächst gleichgültig, ob sich diese Definitionsmacht rechtlich abgesichert oder binnenorganisatorisch tradiert ist. Wichtig für die spätere Betrachtung der Fallstudie ist, dass die Handelnden möglichst konkret beschrieben werden.

### 2.3.2 Interessen

Die Beschäftigung mit den Interessen ergänzt und erweitert die vorgenannte Frage „Wer tut was (nicht)?“ um die Frage nach dem Motor des Geschehens: „Warum oder wozu handelt jemand?“ (Neuberger 1995: 33).

Politik setzt individuelle Interessen und Interessengegensätze voraus. Es gibt also nicht einen übergreifenden Konsens, an dem sich alle Handelnden ausrichten, sondern es gibt im Grundsatz oder im Detail Dissens darüber, was zu tun ist. Nicht immer werden die individuellen Interessen als das benannt, was sie sind, sondern je nachdem als Gemeinwohlinteresse oder technisches Erfordernis verbrämt (Ortmann et al. 1990: 399). Akteure in IT-Projekten (vgl. Abschnitt 2.4.1) haben in der Regel divergierende Interessen sowie unterschiedliche Erwartungen an das Projekt und das Projektergebnis. Oft ist nicht einmal das Ziel, um das es beim Projekt geht, unstrittig (Ortmann et al. 1990: 8). Um jedoch das Überleben der Organisation zu gewährleisten und die kollektive Koordination sicherzustellen, werden Handlungszwänge und Regeln eingesetzt, die das Handeln der Akteure wieder erwartbar machen (Luhmann 2000: 80). Dazu gehören zweifelsohne auch Vorgaben und Standards des Pro-

jektmanagements oder Qualitätsmanagements. Die Umsetzung von solchen Regeln ist indes auch wieder nicht vollständig sondern ebenfalls inkrementell. Regeln werden häufig gebrochen oder umgangen (Ortmann 2003: 33). Interessengegensätze und die Dominanz individueller Interessen sind sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor vorfindbar, sie sind aber wahrscheinlich in der öffentlichen Verwaltung größer – oder zumindest schwieriger zu durchblicken als in der Privatwirtschaft, was auch die Einführung von Softwaresystemen erschweren dürfte (Heeks und Bhatnagar 1999: 67).

Es ist unbestritten, dass Projektmanagement vor allem eine Führungsfunktion ist. Gerne unterschlagen wird jedoch, dass es beim Führen um das Erwerben, Ausüben und Behalten von Machtanteilen geht – eben um Politik. Um ein IT-Projekt zu leiten, braucht man Macht, aber nicht alles, was dem Machterhalt oder Machterwerb dient, dürfte automatisch auch dem Projekterfolg dienen. Das Problem der Politik des Projektmanagements wirft somit auch ein Licht auf den Interessenkonflikt zwischen Projektziel und den individuellen Machtinteressen der Akteure.

### 2.3.3 Intersubjektivität

Mit dem Begriff der Intersubjektivität (Neuberger 1995: 47) sind die Beziehungen zwischen den Akteuren gemeint. Der einzelne Akteur wird also nicht als homo oeconomicus verstanden, der seine individuellen Interessen egoistisch ohne Rücksicht auf andere durchsetzt, sondern er handelt stets auch in Bezug auf andere.

Die Intersubjektivität stellt sich zugleich auch dem Postulat der bürokratisch-rationalen Organisation entgegen, in der gemäß dem Weberschen Idealtypus<sup>33</sup> versucht wird, „Menschen zu objektivieren, sie in Rollenschablonen aufgehen zu lassen und alle Reste von Subjektivität zu tilgen oder zu externalisieren“ (Neuberger 1995: 47). Intersubjektivität bedeutet, dass Objekte organisationalen Handelns immer zugleich – entgegen positivistischen Auffassungen – Subjekte mit eigenen Sichtweisen, Frei-

---

<sup>33</sup> Der Vorwurf, das Bürokratiemodell Webers reduziere die Akteure auf ihre arbeitsteiligen Rollen und entspreche deshalb nicht der Wirklichkeit, geht jedoch an der Intention Webers vorbei, der ja gerade keine Beschreibung der Wirklichkeit einzelner Organisationen anstrebte, sondern die Beschreibung des „Idealtypus Bürokratie als konstruiertes Modell höchster Zweckmäßigkeit“ (Mayntz 1971b: 28).

heitsgraden und Interessen sind. Das kann das Handeln erheblich erschweren und bringt Unsicherheit ins Spiel. Das Handeln der Anderen muss antizipiert und das eigene Handeln entsprechend der daraus folgenden Erwartungen neu ausgerichtet werden. Das heißt, dass die Anderen dies grundsätzlich auch tun und der Ausgang – wie im Spiel – offen ist (Neuberger 1995: 48; Dixit und Nalebuff 1997). In IT-Projekten sind die unterschiedlichen Akteure in ihrem Handeln in spezifischer Weise aufeinander bezogen. Beispiele für das Ringen der Akteure um (vermeintlich) richtige Lösungen und für die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Akteuren finden sich bei Ortmann et al. (1990: 76ff). Für die unterschiedlichen Akteure empfiehlt es sich daher, zu Beginn eine eingehende Policy-Analyse zu unternehmen, um die Interessen der anderen herauszufinden und somit selbst erfolgreicher agieren zu können (Windhoff-Héritier 1987; Neuberger 2000; Bogumil und Kißler 2001a; Bogumil und Kißler 2001b; Lüder 2004).

### 2.3.4 Macht

Auf die Bedeutung von Macht in IT-Projekten wurde in der Einleitung wiederholt eingegangen. Es handelt sich um einen der zentralen Begriffe dieser Arbeit. In diesem Unterabschnitt werden einige Erläuterungen des Machtbegriffs dargestellt und anschließend in Bezug zur Fragestellung dieser Arbeit gesetzt.

Die bedeutendste Begriffsbestimmung für Macht findet sich bei Max Weber: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 2002b: 711). Weber räumt ein, dass der Machtbegriff amorph ist, und unterscheidet ihn von Herrschaft, die lediglich Gehorsam auf einen Befehl umfasst. Der Herrschaftsbegriff freilich wäre für den Ansatz dieser Arbeit viel zu eng. Crozier und Friedberg verstehen Macht in einem erweiterten Sinne als „das immer kontingente Ergebnis der Mobilisierung der von den Akteuren in einer gegebenen Spielstruktur kontrollierten Ungewissheitszonen für ihre Beziehungen und Verhandlungen mit den anderen Teilnehmern an diesem Spiel“ (1993: 17). Die Autoren betonen, dass es sich bei Macht nicht um eine bestimmte Eigenschaft einer Person oder Gruppe handelt, sondern stets um eine Beziehung zwischen Akteuren. Macht hat somit eine doppelte

Bedeutung: Sie ist Voraussetzung von Handeln und zugleich deren Ergebnis: Ohne Macht keine Erfolge; keine Erfolge, keine Macht.

Luhmann betrachtet Macht als symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium, mit Hilfe dessen unwahrscheinliche Verhaltenszumutungen durchgesetzt werden können (Luhmann 1988: 5ff). Demnach ist Macht keine Eigenschaft, sondern ein Kommunikationscode, der wie andere Codes (Geld, Liebe, Wahrheit usw.) das Handeln bestimmt. Luhmann versteht Macht durchaus als beiderseitige Kontingenz, d.h. als doppelte Unsicherheit der Annahme eines Selektionsvorschlags. Macht bedeutet nicht Zwang. Auch der Inhaber von Macht „Alter“ kann sich nicht immer darauf verlassen, dass seine Anweisungen von „Ego“ befolgt werden. „Diese Möglichkeiten der Zurückweisung können als Möglichkeiten nicht eliminiert werden“ (Luhmann 1988: 5). „Alter“ hat aber die größeren Selektionsmöglichkeiten, um bei „Ego“ Unsicherheit hervorzurufen.

„Eine fundamentale Voraussetzung aller Macht ist demnach, dass in Bezug auf die Selektion des Machthabers Alter Unsicherheit besteht. Alter verfügt, aus welchen Gründen auch immer, über mehr als eine Alternative. Er kann bei seinem Partner in Bezug auf die Ausübung seiner Wahl Unsicherheit erzeugen und beseitigen. Diese Umleitung über Produktion und Reduktion von Unsicherheit ist Machtvoraussetzung schlechthin, ist Bedingung eines Spielraums für Generalisierung und Spezifikation eines besonderen Kommunikationsmediums – und nicht etwa eine besondere Machtquelle unter anderen.“ (Luhmann 1988: 8)

Macht findet auf der Ebene der Kommunikation statt und läuft immer im Hintergrund mit, wenn eine unsichere Situation strukturiert, wenn ein Problem gelöst oder ein Plan gemacht werden muss. Freies, unvorbestimmtes Handeln ist ohne Macht nicht denkbar. Um die Situation zu strukturieren, ist zumindest die Macht nötig, die das Deuten der Situation als unsicher und als strukturierbar erlaubt. „Jede ernst zu nehmende Analyse kollektiven Handelns muss also Macht in das Zentrum ihrer Überlegungen stellen, denn kollektives Handeln ist im Grunde nichts anderes als tagtägliche Politik. Macht ist ihr ‚Rohstoff‘“ (Crozier und Friedberg 1993: 14). Das beziehungsabhängige Verständnis von Macht erschwert aber die Handhabung des Machtbegriffs, weil er sich damit der generellen Zuordnung entzieht und immer nur situationsbezogen gedeutet werden kann.

Die vollständige Abwesenheit von Macht würde eine vollständige Strukturierung des Handelns bedeuten – nichts wäre kontingent, nichts ungewiss. Davon können wir in der Projektrealität nicht ausgehen.

Dass Freiheit und Macht in IT-Projekten anzunehmen sind, ist mithin kaum zu bestreiten. Machtquellen sind diejenigen Aspekte der Projektarbeit, die Unsicherheit bergen. Neben formaler Macht gehören dazu fachliche, prozessuale und betriebswirtschaftliche Kenntnisse, die jeweils für andere von Bedeutung sind. Wenn der reibungslose Ablauf der Datenverarbeitung für das Unternehmen oder die Verwaltung von großem Wert ist, dann wird man denjenigen Personen und Unternehmensteilen auch ein erhöhtes Augenmerk schenken, die diese Technologie kontrollieren.<sup>34</sup> Zu beachten ist allerdings, dass reine Expertise als Machtquelle recht selten ist.

IT-Projekte bringen mit der technischen Innovationen oft auch organisatorische Veränderungen und Verschiebungen im Machtgefüge der Organisation mit sich (Ortmann 1984; Sydow 1985; Ortmann und Windeler 1989; Ortmann et al. 1990; Wilson 1993: 7; Müller-Jentsch et al. 1997; Nullmeier 2000). Das Medium dieser Machtverschiebung – oder deren Verhinderung – ist Macht. So haben Auseinandersetzungen um die System Einführung stets zugleich die Dimension der gegenwärtigen und die der zukünftigen (erwarteten, erhofften oder befürchteten) Machtverhältnisse. Die Entscheidungsprozesse in IT-Projekten geben auf diese Weise den Blick auf die Mikroebene der Technisierung der Gesellschaft frei. Hier stellt sich die Frage, ob dieser Prozess der Machtveränderung durch Projektmanagement beschleunigt, gesteuert und strukturiert werden kann.

Von Interesse ist nun im Hinblick auf das Problem der Politik des Projektmanagements, ob für die erfolgreiche Anwendung von Projektmanagement-Methoden bestimmte Machtkonstellationen bzw. Machtbeziehungen günstiger sind als andere. Ähnlich dem Konzept der „Checks and Balances“ im Regierungsaufbau von Staaten könnte man hier fragen: Brauchen IT-Projekte eine bestimmte Machtbalance (z.B. zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer), um erfolgreich zu sein?

---

<sup>34</sup> Diese de facto entstandene Machtverteilung ist nicht immer formal erkennbar. Ein von Crozier und Friedberg (1993: 35ff) vorgetragenes Beispiel der Werkstätten des Monopole Industriel illustriert ganz eindrücklich, wie die für den Produktionsablauf eminent wichtigen Maschinenkenntnisse die Gruppe der Wartungsarbeiter über die anderen Gruppen der Produktionsarbeiter und der Werkstättenleitung erhoben haben und sie damit in die informelle Position der eigentlichen Herren über die Werkstatt versetzen.

### 2.3.5 Dialektik der Interdependenz

Mit der Dialektik der Interdependenz wird die Frage thematisiert: „Wie wird wechselseitige Abhängigkeit bewältigt?“ (Neuberger 1995: 64). Das setzt wechselseitige Abhängigkeit voraus. D.h. in einer Machtbeziehung ist der Herr ebenso wenig wie der Knecht autark, sondern auf den anderen angewiesen. Der Herr hat Macht über den Knecht nur solange wie der Knecht annimmt, dass der Herr Macht über ihn hat, und ihm gehorcht. Luhmann fasst dies mit dem Begriff der doppelten Kontingenz zusammen (Luhmann 1993: 148). Er bedeutet, dass „Ego“ in seinen Handlungsselektionen kontingent ist und „Alter“ auf diese Handlung ebenso kontingent reagieren kann. „Ego“ hingegen weiß, dass Alter kontingent auf sein Handeln reagieren wird, und wird sein Handeln entsprechend auswählen. „Ohne die Lösung dieses Grundproblems der doppelten Kontingenz kommt kein Handeln zustande, weil die Möglichkeit der Bestimmung fehlt“ (Luhmann 1993: 149). Handeln ist also nie einseitig, sondern bezieht immer die erwartbaren Folgen mit ein. „Das Problem der doppelten Kontingenz ist virtuell immer präsent, sobald ein Sinn erlebendes psychisches System gegeben ist. Es begleitet unfokussiert alles Erleben, bis es auf eine andere Person oder ein anderes soziales System trifft, dem freie Wahl zugeschrieben wird. Dann wird es als Problem der Verhaltensabstimmung aktuell“ (ebd.: 151).

Die gegenseitige Abhängigkeit ergibt sich in IT-Projekten aus der arbeitsteiligen Vorgehensweise. Alle Akteure sind von anderen abhängig. Sie sind auf Zuarbeiten, Anweisungen, Informationen, Vorgaben, Ressourcen usw. angewiesen, die sie von anderen bekommen. Dies trifft auch auf das Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zu. Während der Auftraggeber auf die Expertise des Auftragnehmers angewiesen ist, benötigt dieser wiederum in aller Regel Programmiervorgaben oder Informationen über Organisationszusammenhänge vom Auftraggeber.

### 2.3.6 Legitimation

Legitimation ist nach Max Weber die Bezeichnung für den Nachweis der Herrschenden, dass sie die geforderten Bedingungen rechtmäßiger Herrschaft erfüllen. Sie bezieht sich außerdem auf die Begründung der eigenen Handlungen durch gemeinsame oder übergeordnete Ziele und auf die Rechtfertigung der eigenen Ziele als im gemeinsamen Interesse liegend oder gemeinsamen Zielen folgend (Fuchs et al. 1988: 451). Die Leitfrage der Legitimation ist: „Wie werden Handlungen oder Verhältnisse

gerechtfertigt?“ (Neuberger 1995: 80). Sie setzt voraus, dass Handlungen oder Verhältnisse einer Rechtfertigung bedürfen. Dies ist nur dann nicht der Fall, wenn nackte Gewalt angewendet wird oder wenn der Verweis auf die bestehende Ordnung für sich schon Legitimation genug ist, so dass sie keiner weiteren Rechtfertigung mehr bedarf. Dann sprechen wir gemeinhin von der „normativen Kraft des Faktischen“. Doch auch wenn Handlungen oder Verhältnisse gerechtfertigt werden (müssen), dann muss sich diese Rechtfertigung an vorhandenen oder vorausgesetzten Normen und Werten orientieren. Eine weitere Möglichkeit der Legitimation, die sich nicht an einer substantiellen Begründung orientiert, ist die von Luhmann geprägte Legitimation durch Verfahren, bei der stattdessen einzig und allein das formal korrekte Zustandekommen einer Entscheidung ausreicht (Luhmann 1983).

Über das Medium der Legitimation wird (politisches) Handeln an Normen, Werte, Grundrechte, Leitbilder usw. gebunden. Doch ist diese Koppelung keineswegs besonders verbindlich. Nicht in jedem Fall wird durch Legitimation den Werten und Normen Geltung verschafft. Legitimation setzt bei demjenigen, der eine Entscheidung getroffen hat und sie nun rechtfertigen oder begründen will, eine doppelte Selektionsleistung voraus, weil er nicht nur die Norm auswählen muss, die zu seiner Entscheidung passt, sondern weil er gleichzeitig berücksichtigen muss, ob sein Gegenüber diese Auswahl auch annehmen wird, ob dieser also die Gültigkeit der Norm akzeptiert und zugleich den Begründungszusammenhang mit der betreffenden Entscheidung annimmt. Ob es sich dann jedoch um volle Übereinstimmung oder um stillschweigende, als Zustimmung getarnte Ablehnung handelt, wird nicht immer deutlich. Laut Niklas Luhmann ist hingegen nicht der zu kritische Umgang der Öffentlichkeit mit der behaupteten Legitimation das Problem. Luhmann beklagt im Gegenteil das viel zu häufige kritiklose Akzeptieren von Legitimität. „Gerade diese Unbestimmtheit, diese Generalisierung der Legitimität zu einem fast motivlosen Akzeptieren, ähnlich wie im Falle von Wahrheit, ist soziologisch das Problem. Man kann Legitimität auffassen als eine generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb einer gewissen Toleranzgrenze hinzunehmen“ (Luhmann 1983: 27-28; zitiert nach Neuberger 1995: 81).

Im Projektmanagement ist Legitimation insofern von Bedeutung, als dass gemeinsame Projektziele, auf die man sich bei Entscheidungen berufen könnte, nicht immer unstrittig und eindeutig formuliert sind. Somit können Entscheidungen nur schwerlich mit einem vorgeblichen Ziel begründet werden, über das in vielen Fällen keine Einigkeit herrscht. Vielmehr bedarf es dann anderer Legitimations-

grundlagen, um das Handeln zu begründen, um Entscheidungen zu rechtfertigen oder um mögliche Alternativen zu diskreditieren (vgl. Abschnitt 3.2).

### 2.3.7 Zeitlichkeit

Die Dimension der Zeitlichkeit bringt zum Ausdruck, dass es in mikropolitischer Hinsicht keine überzeitlichen Gesetzmäßigkeiten oder Fortschrittslogiken gibt. „Verfügung über Zeit ist Machtbasis und Machtausdruck, gleichzeitig aber entzieht sich Zeit der willkürlichen Indienstrafe: Es gibt den ‚günstigen Moment‘, die ‚verpasste Chance‘, den ‚kritischen Zeitpunkt‘, die ‚deadline‘, die ‚Ungleichzeitigkeit von Entwicklungen‘, man kann ‚Zeit gewinnen‘ (oder verlieren)... Alles fließt, nichts wiederholt sich identisch“ (Neuberger 1995: 88).

Im Zusammenhang mit der Zeitlichkeit stellt sich nun die Frage, wie in IT-Projekten mit Instabilität und Wandel umgegangen wird. Aufgaben- und Problemstellungen in IT-Projekten sind zwangsläufig einem ständigen Wandel unterworfen. Während zu Beginn des Projekts eher Fragen der Projektorganisation, der Teambildung und der Konzepterstellung im Vordergrund stehen, geht es gegen Projektende vornehmlich um die technische Realisierung, um Tests und um die Qualifikation der Endnutzer. Fehler, die in einer bestimmten Projektphase gemacht wurden, wird man später nur schwer wieder ausgleichen können. D.h. technische Richtungs- und Designentscheidungen, die am Anfang getroffen worden sind, können zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt der Realisierung kaum mehr rückgängig gemacht werden – und wenn, dann nur mit erheblichem Mehraufwand. Dies bedeutet, dass effektives Risikomanagement eigentlich nur zu Projektbeginn möglich ist, und gilt nicht minder für Entscheidungen und Einschätzungen auf der zwischenmenschlichen Ebene. Vertrauen, das der Auftragnehmer beim Kunden zu Beginn des Projekts verloren hat, kann er später nur schwer wieder zurückgewinnen. Verwaltungsmitarbeiter, die nach Projektabschluss mit dem System arbeiten müssen und deren berufliche Zukunft damit zusammenhängt, werden Probleme anders bewerten und eher zu wiederholten Diskussionen („repeat business“) neigen als Berater, die auf den schnellen Erfolg setzen und später mit dem System nichts mehr zu tun haben werden.

Projektplanungen und Projektspielregeln sind der Versuch, die zeitliche Dimension beherrschbar zu machen, Vertrauen für die künftige Arbeit aufzubauen und die logische Aufeinanderfolge von Arbeits-

schritten und Ereignissen zu beschreiben. Allerdings sind auch sie nicht unverbrüchlich sondern kontingent, sie können später gebrochen, übertreten, verworfen oder geändert werden. Planung kann schlecht oder gut, realistisch oder illusionär, nützlich oder unnötig sein. Ich komme darauf in Abschnitt 3.4.5 zurück.

### 2.3.8 Ambiguität

Mehrdeutigkeit (Ambiguität) und Unsicherheit sind zugleich erschwerende Faktoren politischen Handelns und Machtquellen für den Handelnden. Politisches Handeln (in IT-Projekten) hat in aller Regel mit Mehrdeutigkeit zu tun. Unklare Sachverhalte und Situationen müssen gedeutet, kategorisiert und eindeutig gemacht werden. Der Mächtige ist derjenige, der diese Klärung, diese Übersetzung des Vieldeutigen in Eindeutiges vornimmt. IT-Projekte sind Ansammlungen von Unsicherheiten, die auf diese Weise übersetzt werden müssen. Die Technologie und die konkrete Ausgestaltung sind oft neuartig, die Akzeptanz des Systems bei den Endanwendern ist nicht sicher, zahlreiche Risiken sind gar nicht kalkulierbar. Das Medium dieser Übersetzung ist die Entscheidung (Luhmann 2000: 183), die in Abschnitt 2.7.3 näher beschrieben ist.

Macht lebt von Unsicherheit; deren Absorption ist genau die Quelle von Macht. Der Mächtige erlangt dadurch Macht, dass er mehrdeutige Situationen für sich und vor allem für andere deutet und beherrscht. In diesem Sinne hat auch der Softwareexperte Macht, der ein (schwieriges) Problem löst, soweit es für andere bedeutend genug ist (Ortmann et al. 1990: 37f). Das bedeutet aber auch, dass der Mächtige sich selbst überflüssig macht, wenn er alle Unsicherheiten und Mehrdeutigkeiten sofort beseitigt und alle Probleme gleich löst. Mit Macht und Unsicherheit verbunden sind daher der Aufbau und die Aufrechterhaltung der Mehrdeutigkeit. Für die Aufrechterhaltung von Macht ist es nützlich, das Handeln Anderer zu kontrollieren und so die Unsicherheit, die von ihnen ausgeht, zu reduzieren. Auf der anderen Seite dürfte der Mächtige auch daran interessiert sein, dass er Mehrdeutigkeiten aufrechterhält und letztendlich sein eigenes Handeln unberechenbar, intransparent und vage bleibt.

Die Mechanismen, mit denen Organisationen auf Mehrdeutigkeiten reagieren, sind vielfältig. Ein in der Verwaltungsforschung bekanntes Phänomen ist das des wiederholten Prozessierens („repeat busi-

ness“) von Sachverhalten, um einerseits Entscheidungen nicht sofort treffen zu müssen, andererseits aber Handlungsfähigkeit nach außen demonstrieren zu können (Brunsson 1985; Brunsson 1991).

Offen ist, wie groß diese Mehrdeutigkeit sein darf (oder sein muss), um politisch handeln zu können, und wie und von wem diese Mehrdeutigkeit erzeugt, beseitigt oder genutzt wird. Diese Frage hängt von der Problemstellung des Projekts und von politisch-kulturellen Rahmenbedingungen ab und kann letztlich nur empirisch geklärt werden.

## *2.4 Akteure, Institutionelle Arrangements und Strukturen*

Von ausschlaggebender Bedeutung für den Verlauf und den Erfolg von Veränderungsvorhaben sind die institutionellen Arrangements und organisatorischen Formalstrukturen. Fach- und Zentralabteilungen können ein Projekt voranbringen oder blockieren, die Projektstruktur kann für die anstehenden Aufgaben förderlich oder hinderlich sein, die formalen Machtbefugnisse des Projektleiters können ausreichen, sie können aber auch zu weit reichend oder zu eng gefasst sein usw. Organisationsstrukturen legen bestimmte Verhaltensregeln sowie Über- und Unterordnungsverhältnisse in Form von Handlungsanweisungen, Runderlassen, Organigrammen, Tarifstrukturen usw. fest. Doch mindestens ebenso wichtig, allerdings weitaus schwieriger zu beobachten und zu verstehen sind all die informellen, oft unausgesprochenen, kaum dokumentierten Verhaltensregeln, die sich erst bei näherem Hinsehen offenbaren. Würden wir uns nur mit der Betrachtung und Analyse der Formalstrukturen befassen, fiel ein Großteil der tatsächlich vorhandenen Strukturinformationen unter den Tisch. In diesem Abschnitt werden zuerst in die unterschiedlichen Sichtweisen der Akteure in IT-Projekten dargestellt. Anschließend wird auf theoretische Aspekte der Organisation eingegangen.

### **2.4.1 Akteure in IT-Projekten**

IT-Projekte sind in der Regel geprägt von einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Kenntnissen und Interessen – sowohl innerhalb des Projektteams als auch im Projektumfeld: Verwaltungsspitze, Personalvertretung, Fachabteilungen und Zentralabteilungen, externe Dienstleister, Entwickler und Berater, Verwaltungsfachleute und Softwareexperten, usw. Nicht allen liegt gleichermaßen am Pro-

jekterfolg, und es dürfte immer auch Beteiligte geben, die am Scheitern des Projektes interessiert sind (vgl. Abschnitt 2.3.2).<sup>35</sup> Günstige Akteurskonstellationen wirken sich ebenso auf den Verlauf und den Erfolg von Projekten aus wie es ungünstige Rahmenbedingungen tun.

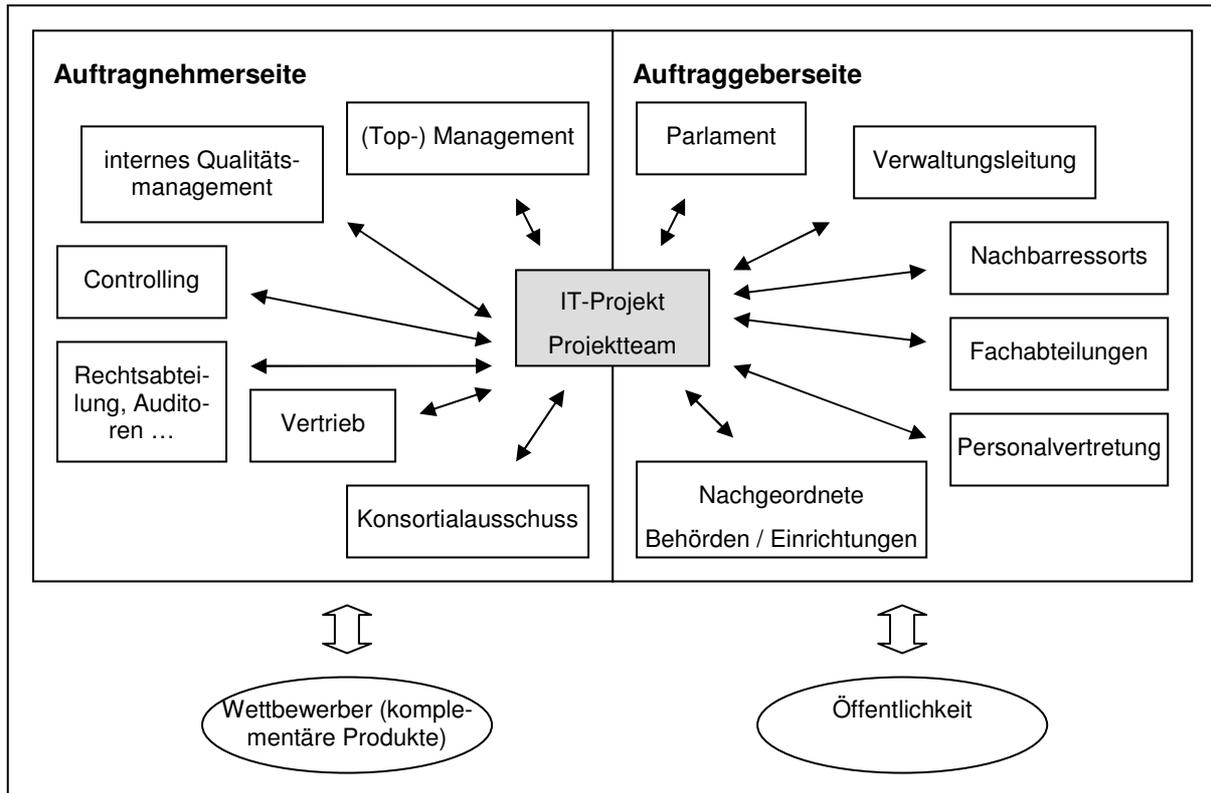
Auf diese unterschiedlichen Akteure innerhalb und im Umfeld eines Veränderungsprojektes wird im Folgenden eingegangen. Dabei wird auf die Konstellation aus der Fallstudie, die in derartigen Vorhaben gar nicht unüblich ist, näher eingegangen. Die Akteurskonstellationen, typischen Interessen und gegenseitigen Interdependenzen werden zunächst anhand der Unterscheidung zwischen dem Projekt und seinem Umfeld betrachtet. Anschließend wird – auf Seiten des Auftraggebers – auf die verschiedenen Verwaltungsebenen sowie – auf Seiten des Auftragnehmers – auf typische Interessen- und Strukturmerkmalen von IT-Dienstleistungs- und Beratungsunternehmen eingegangen.

#### *2.4.1.1 Projekt und Projektumfeld*

Jedes IT-Projekt befindet sich in einem komplexen Beziehungsgeflecht an Interessen, Entscheidungsträgern, Projekttreibern, Befürwortern, Gegnern und sonstigen Akteuren. Die folgende Abbildung gibt einen exemplarischen Überblick über die möglichen Akteure im Umfeld eines IT-Projekts in einem Ministerium mit einem Konsortium als Auftragnehmer, einer Konstellation, wie sie in der Fallstudie vorzufinden ist.

---

<sup>35</sup> Eine Anleitung zur Projektsabotage findet sich bei Hölzle und Grüning (2002: 166-169).



**Abbildung 5: Akteure im Umfeld von IT-Projekten**

Dieser grobe Überblick zeigt eine Auswahl<sup>36</sup> von Akteuren, die in einem IT-Projekt von Bedeutung sind: Links oben finden sich die verschiedenen Akteure und Funktionen der Auftragnehmerfirmen: (Top-) Management, QM, Controlling, Vertrieb, Rechtsabteilung und ggf. Auditoren von Seiten des Konsortialführers oder sonstiger Konsortialpartner sowie der Konsortialausschuss, in dem alle Konsortialpartner vertreten sind. Rechts oben sind beispielhaft die Akteure auf Auftraggeberseite dargestellt, die vom Projekt betroffen sind: das Parlament, die Verwaltungsleitung, die Nachbarressorts, die Fachabteilungen des Ministeriums sowie die Personalvertretung und nicht zuletzt die nachgeordneten Behörden und Einrichtungen. Unten sind exemplarisch Akteure im weiteren Umfeld des Projekts dargestellt, die Einfluss auf das Projekt haben, sich dem direkten Einfluss der Projektakteure aber weitge-

<sup>36</sup> Die Darstellung ist zwangsläufig unvollständig. Sie dürfte auch für ein und dasselbe Projekt je nach Sichtweise des Akteurs variieren. Je nach Projektzusammenhang finden sich naturgemäß jeweils unterschiedliche Akteurskonstellationen. Eine ausführlichere, wenn auch gleichwohl exemplarische Auflistung von typischen Projektakteuren findet sich bei Schelle (95ff).

hend entziehen: die Wettbewerber der einzelnen Auftragnehmerfirmen und die (mediale) Öffentlichkeit.

Die handelnden Akteure haben unterschiedliche Interessen und Ziele, die es im empirischen Teil dieser Arbeit zu identifizieren gilt. Nicht zuletzt wird im Zusammenspiel zwischen Projekt und Umfeld über die Autonomiegrade des Projektes sowie über die Binnenstruktur entschieden. Im Folgenden werden typische Interessen der einzelnen Akteure dargestellt.

#### *2.4.1.2 Auftragnehmerseite: IT-Dienstleister*

Auf Seiten des Auftragnehmers finden sich die verschiedenen Akteure, die bei IT-Dienstleistern typisch sind und für die Projektabwicklung benötigt werden: (Top-)Management, QM, Controlling, Rechtsabteilung und Vertrieb. Da diese Strukturen in der Regel bei jedem der beteiligten Unternehmen vorzufinden sein wird, gibt es sie bei einem Konsortium in mehrfacher Ausfertigung. Der Konsortialausschuss, der aus Management-Vertretern aller Firmen zusammengesetzt ist, dient als auftragnehmerinternes Eskalationsgremium und hat die wichtige Funktion, Auseinandersetzungen zwischen den Partnern um Ressourcen und Richtungsentscheidungen auszutragen und zu kanalisieren. Im Gegensatz zur Auftraggeberseite handelt es sich bei den hier genannten Akteuren – zumindest den Aufgaben nach – fast ausschließlich um Unterstützungsfunktionen für das Primärgeschäft der Unternehmen: die erfolgreiche Durchführung von Projekten.

Die Erforschung von Strukturen und Verhaltensstilen von IT-Dienstleistern und Beratungshäusern ist noch recht jung. Auf die wichtigsten Aspekte der Organisations- und Prozessberatung wurde in Abschnitt 1.5.6 eingegangen. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Entstehung von Netzwerkstrukturen im Sinne von komplex-reziproken, eher kooperativen als kompetitiven und relativ stabilen Beziehungen zwischen rechtlich eigenständigen Unternehmen (Sydow 1995: 79). Bei der Entstehung und Verfestigung solcher Netzwerkstrukturen spielen persönliche Fähigkeiten wie Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit, Qualifikationen und Kompetenzen sowie Vertrauen und Macht eine erhebliche Rolle (Sydow 1999; Sydow 2000; Meyer und Aderhold 2002).

### *2.4.1.3 Auftraggeberseite: Verwaltungsebenen und Projekt*

Die in Abbildung 5 dargestellten Akteure im Umfeld eines IT-Projekts betreffen auf Auftraggeberseite unterschiedliche Ebene innerhalb der Verwaltung und verschiedene Elemente des Staatsaufbaus. Entsprechend unterschiedlich ist die Einflussnahme der Akteure auf das Projekt. Ein Hilfsmittel zur Klassifizierung der verschiedenen Einflussmöglichkeiten ist die Unterteilung der Verwaltungsebenen zwischen der Makroebene, also der interorganisatorischen Ebene des Regierungssystems oberhalb der Ministerien, und der Mikroebene, also der intraorganisatorischen Ebene der Ministerien (Jann 2002a). Unterhalb dieser intraorganisatorischen Ebene siedelt sich die Projektebene an, also jene Durchführungsebene, die (im Verbund mit externer Beratung) mit der organisatorischen und technischen Umsetzung der Systemeinführung im Sinne einer verwaltungspolitischen Zielstellung betraut ist.

Die erstrebten organisatorischen Veränderungen betreffen zwar ausschließlich die Verwaltung – und nicht den Dienstleister oder Berater. Sowohl das einzuführende System als auch die damit in Verbindung stehenden organisatorischen Veränderungen müssen von ihr akzeptiert bzw. umgesetzt werden. Dennoch können die wechselseitigen Einflüsse von Auftragnehmer und Auftraggeber nicht außer Acht gelassen werden.

Die interorganisatorische Ebene bezieht sich in ihrer Struktur auf die Makro-Organisation, also die Ministerien innerhalb des Regierungssystems. Dazu gehören die Abgrenzung zu den Nachbarressorts oder Beziehungen zu nachgeordneten Behörden (agencies) und Einrichtungen oder zu externen Akteuren wie Parteien, Parlamente oder Interessengruppen. Die Kultur auf der interorganisatorischen Ebene bezieht sich auf Einstellungen und Werthaltungen gegenüber dem Staat; das Verhalten meint auf dieser Ebene die externe Steuerung und Koordination sowie Formen der Konfliktbewältigung.

Auf der intraorganisatorischen Ebene finden wir die Organisation der Ministerien, ihren hierarchischen Aufbau inkl. Verwaltungsleitung, die Personalvertretung, ihre vertikale und horizontale Spezialisierung in Form von Fachabteilungen, Personalstruktur usw. („Struktur“), die spezifischen Einstellungen und Werthaltungen innerhalb der Ministerien („Kultur“) und das spezifische Problemlösungsverhalten, das man als Verwaltungsstil bezeichnen könnte.

Auch auf der Projektebene unterscheiden wir zwischen Strukturen (Projektlenkungsgremien, Projektleitung usw.), Kultur (Projektkultur, Teamgeist) und Verhalten (Planung, Koordination, Projektverfolgung usw.)

Die folgende Abbildung (modifiziert nach Jann 2002a; 2002b:432) gibt einen Überblick.

Ebenen	„Struktur“	„Kultur“	„Verhalten“
Interorganisatorisch	Ministerien im Regierungssystem: - Ressortabgrenzung - Agencification - Beziehungen zu externen Akteuren (Parteien, Parlamente, Interessengruppen, Think Tanks) etc. „Makro-Organisation“	Meinungen, Werte, Einstellungen gegenüber Verwaltung: - Legitimität - Rechtsstaatlichkeit - Staatsverständnis - Vertrauen in Institutionen „Verwaltungskultur als politische Kultur“	Problemlösungsverhalten: - externe Steuerung - Koordination - Konfliktbewältigung - Information - Programmformulierung - Implementation - Evaluation „Policy-Style“
Intraorganisatorisch	Organisation der Ministerien: - vertikale und horizontale Spezialisierung - Hierarchieebenen - Aufgaben im Policy Cycle - Personalstruktur - Normierung - Kontrakte etc. „Mikro-Organisation“	Spezifische Einstellungen innerhalb der Verwaltung (Rollenverständnis): - OPA (Webersches Modell) - MPM (Management-Orientierung) - individuelle Verantwortung - Trennung Politik und Verwaltung „Verwaltungskultur als Organisationskultur“	Problemlösungsverhalten: - interne Steuerung - Entscheidungsstil - Rekrutierung - Flexibilität - Führungsstil - Ethos, Korruption „Verwaltungsstil“
Projektbezogen	Organisation des Projekts: - Projektlenkungsgremium - Projektleitung - Projektstruktur - Beziehungen zu den Auftragnehmern „Projektorganisation“	Rollenverständnis im Projekt - Aufgabenteilung - Übernahme von Verantwortungen - rechtliche/technische Qualitätsanforderungen - Gewichtung von Zeit und Ressourcen „Projektkultur“	Problemlösungsverhalten: - Koordination nach innen - Projektplanung - Projektverfolgung - Eskalationsprozeduren „Projektstil“

**Tabelle 3: Struktur, Kultur und Verhalten als Elemente von Projektarbeit in Verwaltungen, modifiziert nach Jann 2002a/b**

Wie die Übersicht nahe legt, können IT- und Veränderungsprojekte schwerlich aus ihrem institutionellen Zusammenhang herausgelöst werden. Vielmehr wirken Projekt und inter-/intraorganisatorische Verwaltungsebene in rekursiver Weise aufeinander ein.

Nur angedeutet ist in dieser Darstellung das komplexe Beziehungsgeflecht zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Hier geht es darum, dass neben den oben angedeuteten verwaltungsinternen Einflussfaktoren auf die Projektdurchführung auch die Interaktion zwischen Verwaltung und IT-Dienstleistern von großer Bedeutung für das Gelingen eines Projektes sein kann. Die mit den Pfeilen angedeuteten Beziehungen zwischen den Verwaltungsebenen und dem Projekt sind dabei keinesfalls als Einbahnstraßen zu verstehen, sondern immer gegenseitiger Natur (vgl. zur Rekursivität und Reflexivität Abschnitt 2.4.2.3). Das Handeln im Projekt kann Strukturen innerhalb der Verwaltung erzeugen, genauso wie Entscheidungen innerhalb der Verwaltung Auswirkungen auf Projektstrukturen haben können, Projektstrukturen wiederum können sich auf Teile der Verwaltungskultur auswirken usw.

Es erübrigt sich zu betonen, dass die hier skizzierten Abhängigkeiten und gegenseitigen Einflusskanäle zwar komplex aber nicht beliebig, sondern im Gegenteil hochselektiv sind. Beide Seiten, Verwaltung und Projekt, müssen innerhalb der Beziehung definieren, welche Elemente, die von der anderen Seite angeboten werden, in die eigenen Operationen aufgenommen und welche abgewiesen werden.

Angesichts dieses Beziehungsgeflechts ist es unwahrscheinlich, dass sich Veränderungsprojekte der Verwaltung vollkommen losgelöst von Verwaltungsstruktur, Verwaltungskultur oder Verwaltungsstil entwickeln und beispielsweise Strukturen und Verhalten aus der Privatwirtschaft vollständig adaptieren könnten. Dies wäre nur dann denkbar, wenn das Projekt personell und institutionell vollständig von der Verwaltung isoliert werden würde, was der Steuerbarkeit des Projekts und der Akzeptanz der Projektergebnisse aus Verwaltungsperspektive sicherlich abträglich wäre.

Welchen Einfluss die vorherrschenden Verwaltungsstrukturen, Verwaltungskulturen und Verhaltensstile auf die Projektgeschehnisse konkret haben (können), soll in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet werden.

## 2.4.2 Projekt als Organisation: theoretische Zugänge

In dem Maße wie Projekte über den bloßen Status der losen Projektgruppe hinausgehen, eine eigene Identität bilden und eine zwar zeitlich befristete aber doch stabile Existenz annehmen, ist eine Anwendung des Organisationsbegriffs sinnvoll. D.h. ab einem gewissen Stabilisierungsgrad kann man ein Projekt als Organisation ansehen (vgl. Begriffsdefinitionen Abschnitte 1.5.2 und 1.5.4).

Organisationen sind ein Bestandteil der modernen Gesellschaft. Luhmann verweist darauf, dass der Organisationsbegriff als Begriff der Moderne erst seit Mitte des 19. Jahrhunderts verwendet wird und in stratifikatorischen Gesellschaften auch keinen Sinn gehabt hätte (Luhmann 2000: 11). Was aber genau ist eine Organisation? Und wie bilden sich Strukturen in ihr? Die Lehrbuchliteratur bietet uns zunächst einen instrumentellen Organisationsbegriff an, nach dem die Organisation das Instrument der Unternehmens- oder Verwaltungsführung ist, bestimmte Zwecke zu erreichen. Demnach heißt Organisation, die Ausführung bestimmter Tätigkeiten zu regeln. Diese Begriffsbestimmung ist allerdings aufgrund der Gleichsetzung von Organisation und der Vollzugsregel (Schreyögg 1999: 6) für den Zusammenhang dieser Arbeit viel zu eng. Ich gehe deshalb mit Bezug auf den theoretischen Rahmen dieser Arbeit (vgl. Abschnitt 1.2) näher auf den institutionellen Organisationsbegriff, die Betrachtungsweise der Organisation als ein soziales System und auf die Organisation als reflexive Struktur ein.

### *2.4.2.1 Institutioneller Organisationsbegriff*

Der institutionelle Organisationsbegriff bildet eine Alternative zum instrumentellen Organisationsverständnis. Er wird durch drei Zentralelemente gekennzeichnet (Mayntz 1977; March und Simon 1995: 1ff; Schreyögg 1999: 9f):

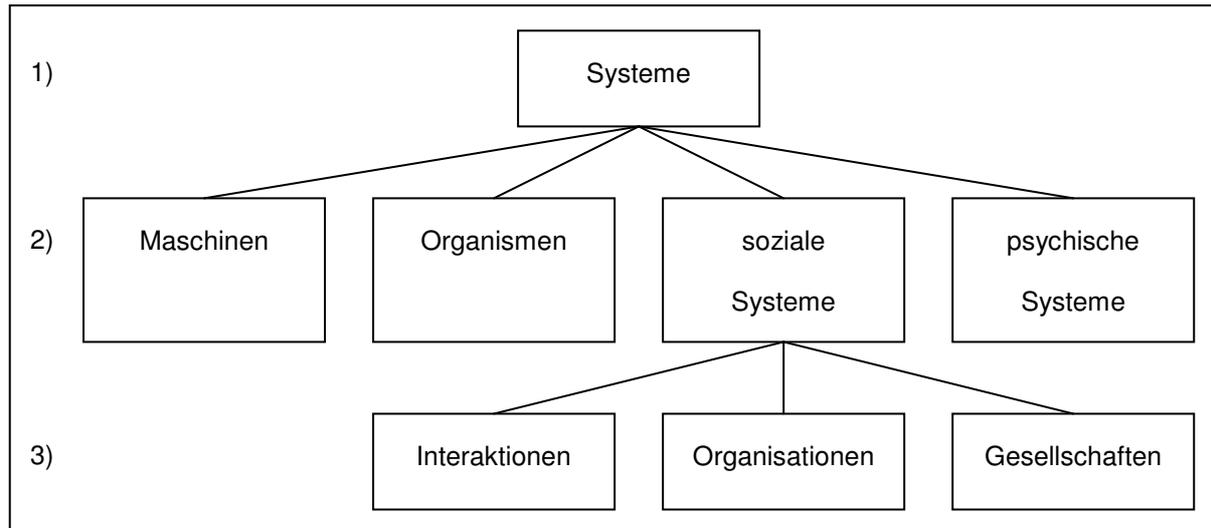
1. Organisationen sind auf spezifische Zwecke hin ausgerichtet. Diese Zwecke müssen nicht mit denen der Organisationsmitglieder übereinstimmen. Meist tun sie dies nur partiell. Die Zwecke der Organisation sind nicht in jedem Fall homogen, sie können auch einander widersprechen.

2. Organisationen sind auf das arbeitsteilige Handeln ihrer Mitglieder ausgerichtet. Diese in Rollen oder Stellenbeschreibungen festgeschriebene Arbeitsteilung legt Erwartungen fest, die andere Organisationsmitglieder in die Lage versetzt, ihr Handeln danach auszurichten. Die Summe der auf diese Weise entstehenden Erwartungsmuster wird als Organisationsstruktur bezeichnet.
3. Durch beständige Grenzen versetzen sich Organisationen in die Lage, ihre Innenwelt von der Umwelt zu unterscheiden. Dazu gehört auch das Prinzip der Mitgliedschaft, nach dem ein fest definierter Kreis von Mitgliedern zur Organisation gehört und sich den oben beschriebenen Strukturen und Erwartungen unterwirft.

Mit dem institutionellen Organisationsbegriff können wir das Problem der Politik des Projektmanagements wesentlich besser begrifflich fassen als mit dem vorgenannten Instrumentarium. Organisation ist demnach kein monolithischer Block, der sich mit allen Mitgliedern auf ein Ziel hin bewegt und dessen Angehörige praktisch keine Wahlmöglichkeiten haben, sondern es ist ein lebendiges Gebilde, dessen Beteiligte zu jeder Zeit Freiheitsräume und Wahlmöglichkeiten haben und diese auch nutzen (Crozier und Friedberg 1993: 7f). Die Nutzung dieser Freiräume nennen wir Mikropolitik.

#### *2.4.2.2 Organisation als System*

In der Systemtheorie wird Organisation als eine mögliche Form der sozialen Systeme verstanden. Das bedeutet, dass die Organisation in ihrer Differenz zwischen System und Umwelt definiert wird. Ein System ist dadurch gekennzeichnet, dass es als eine Sinn verarbeitende Einheit eine innere Komplexität besitzt und dass es eine klare Unterscheidung zur Umwelt gibt. Systeme können unterschieden werden in Maschinen, Organismen, soziale Systeme und psychische Systeme. Die folgende Abbildung veranschaulicht modellhaft die drei Ebenen der Systemunterscheidung (Luhmann 1993: 16):



**Abbildung 6: Unterscheidungsebenen der Systeme nach Luhmann 1993**

In Bezug auf ihre Umwelt ist die Organisation nicht als Einheit anzusehen, sondern als Differenz (Luhmann 2000: 39). „Die Organisation einer Organisation ist die Organisation einer Differenz. Und zwar geht es innerhalb der Organisation um den Unterschied, der die Entscheidungsverfahren, Handlungsgewohnheiten, Abstimmungsmöglichkeiten und Konfliktgefahren von dem abgrenzt, was in der Organisation noch so alles vorkommt: Flirts, Freundschaft, Feindschaft, Gleichgültigkeit, Unsicherheit, Ehrgeiz, Brillanz und Ignoranz“ (Baecker 1999: 21). Die Organisation schafft sich ihre eigenen Differenzen, um sich reproduzieren und mithin weiter existieren zu können. Sie ist ein eigenlogisch operierendes System, das mit dem Aufbau eigener Strukturen, d.h. mit ihrer kontinuierlichen Selbstreproduktion beschäftigt ist (Becker 2004: 6). Die fortwährende Differenzierung der Organisation leitet uns zum zweiten Aspekt, der Komplexität.

„Von der Komplexität eines Systems spricht man, wenn es eine große Anzahl von Elementen aufweist, die in einer großen Anzahl von Beziehungen zueinander stehen können, die verschiedenartig sind und deren Zahl und Verschiedenartigkeit zeitlichen Schwankungen unterworfen sind. Komplexität bedeutet, dass nur selektive Verknüpfungen zwischen den Elementen eines Systems möglich sind. Das System setzt sich selbst unter Selektionszwang. Die Selektionen sind kontingent, das heißt auch anders möglich.“ (Baecker 1999: 28)

Prozessiert wird die Komplexität durch Kommunikation. Luhmann weist darauf hin, dass Ordnungsgarantie, Rationalität und die Legitimation der Herrschaft nicht als ausschließlich interne Vorgänge, sondern als System/Umwelt-Prozesse verstanden werden müssen, wenn man dem faktischen Verhalten von Bürokratien näher kommen will (Luhmann 1971: 106). Die Verwaltung muss sich auf wechselnde Umwelten einstellen und ihre Strukturen und Tätigkeiten an Umwelterfordernisse anpassen (Offe 1974: 337). Sie kann dies nur ungenügend leisten, wenn sie ausschließlich nach innen orientiert ist und internen Vorgaben folgt. Auch scheinbar nur nach innen orientierte Prozesse wie die Binnenreform der Verwaltung sind letztendlich Reaktionen auf äußere Einflüsse und ohne den Rückgriff auf neue Umwelten, wie beispielsweise die Beauftragung von Dienstleistern und Beratern oder die Auseinandersetzung mit Ratschlägen der Verwaltungsforschung, kaum denkbar. Letztendlich schafft sich jede Organisation ihre Umwelten selbst.

Im systemtheoretischen Sinne können Verwaltungen als organisatorische Makrosysteme verstanden werden (Mayntz 1985: 82ff). Dieses Konzept geht davon aus, dass die Elemente der Verwaltung (einzelne Behörden) ihrerseits ebenfalls alle Merkmale von Organisationen aufweisen. Das erlaubt es, die verschiedenen Verwaltungsebenen sowie Verwaltungsnetzwerke gleichermaßen als Organisationen zu erfassen.

#### *2.4.2.3 Organisation als reflexive Strukturation*

Die Strukturationstheorie von Anthony Giddens geht von der Dualität von Struktur als Struktur und Strukturierung aus. Unter Struktur werden Regeln und Ressourcen verstanden. Nach diesem Konzept geht das Ergebnis des Vorgangs der Strukturierung wieder rekursiv als Voraussetzung in eben diese Struktur ein. „Gemäß dem Begriff der Dualität von Struktur sind die Strukturmomente sozialer Systeme sowohl Medium als auch Ergebnis der Praktiken, die sie rekursiv organisieren“ (Giddens 1995: 77). Organisation ist immer zugleich der Prozess des Organisierens und das Ergebnis: die Organisationsstruktur.

Unter Struktur<sup>37</sup> werden diejenigen Elemente verstanden, aus denen ein Gegenstand oder ein System aufgebaut ist, und die Art und Weise, in der sie zusammenhängen. Wesentlich beim Strukturbegriff ist also nicht nur das bloße Vorhandensein der einzelnen Elemente oder ihre Anordnung, sondern die Ordnung der Elemente und deren Beziehungsnetz, das dem System relative Stabilität und Konstanz verleiht (Fuchs et al. 1988: 753). Organisationen sind (laut der Theorie der Strukturierung) keine Strukturen, sondern sie haben Strukturen (Walgenbach 2001: 363).

Damit wird die Bedeutung der reflexiven Steuerung der „Bedingungen der Systemreproduktion in der Kontinuität des Alltagshandelns“ von Organisationen hervorgehoben (Giddens 1995: 256). „Rekursivität heißt, dass der Output einer Operation / Transformation als neuer Input in eben diese Operation / Transformation wieder eingeht, und genau das ist es, was mit der *im* und *durch* das Handeln (re-)produzierten Struktur geschieht: Sie ist (mitlaufendes) Resultat des Handelns und geht in weiteres Handeln als ‚Medium‘ ein“ (Ortmann et al. 2000b: 318f). Organisationsstruktur ist also zugleich Ergebnis und Voraussetzung des Handelns in Organisationen.

Das Hervorbringen von Strukturen wird von Giddens mit dem Wort Strukturierung bezeichnet. Wenn diese Strukturen verfestigt und reflektiert werden, dann entsteht Organisation. „Organisation ist Strukturierung, die ihre Naivität, ihre Naturwüchsigkeit, ihre Unschuld verloren hat – reflexive Strukturierung“ (Ortmann et al. 2000b: 315). Das heißt, das handelnde Individuum wirkt nicht direkt auf die Umwelt oder die Organisation ein, sondern immer durch Handeln und Struktur, die beide nur als Dualität, also nur gemeinsam in Erscheinung treten.

Wenn wir in Organisationen (in Projekten) handeln, bringen wir genau jene Strukturen hervor, die wiederum weitere Handlungen ermöglichen und zugleich restringieren, was mit den Begriffen Reflexivität und Rekursivität zum Ausdruck kommt: Das Handeln von Organisationsmitgliedern muss sich einerseits nach Strukturen richten, die in der Organisation (Verwaltung, Projekt usw.) existieren, erzeugt andererseits aber wiederum Strukturen (Regeln, Ressourcen), die für weitere Operationen benötigt werden (Giddens 1995: 67ff).

---

<sup>37</sup> Struktur kommt vom lateinischen „struere“ und heißt soviel wie schichten, bauen, errichten, zusammenfügen, ordnen (Neuberger 1995: 299).

Organisationsstruktur umfasst jene Regeln und Ressourcen, die das Zusammenwirken der Organisationsmitglieder über Raum und Zeit stabilisieren. Regeln können sich entweder auf Bedeutungszusammenhänge oder auf die Legitimation von Sachverhalten beziehen. Unter Ressourcen versteht Giddens die Zugriffsmöglichkeiten auf Güter (Allokation) oder auf Personen (Autorisierung).

Strukturen können formell in Form von (Projekt-) Organigrammen, Arbeitsanweisungen, Verträgen, Standards oder sonstigen codifizierten Regeln dokumentiert sein oder informell aus jenen dunklen, undurchsichtigen Handlungsbedingungen, die von den Akteuren selbst unbeabsichtigt durch ihr Handeln gesetzt wurden und die Giddens ins Zentrum der Strukturationstheorie stellt (Walgenbach 2001: 358). Demnach haben Handelnde ein Wissen um Struktur, sie können Gründe für ihr Handeln benennen. Aber dieses Wissen ist in erster Linie an praktischen Erfordernissen ausgerichtet. Es ist nicht in jedem Fall diskursiv, also nach wissenschaftlichen Maßstäben mitteilbar, sondern es ist nach der Interpretation von Walgenbach dunkel, es existiert in nichtbewusster, stillschweigender Form. Und es ist unvollständig, es deckt nicht alle Facetten der Realität ab, auch nicht jene Strukturen, die von dem Akteur selbst durch früheres Handeln geschaffen wurden. Diese Annahmen vom Wissen und von der Handlungsfähigkeit der Handelnden implizieren ausdrücklich auch die Möglichkeit der nicht intendierten Folgen des Handelns.<sup>38</sup>

Die Unterscheidung zwischen formalen und nicht-formalen Organisationsstrukturen ist nicht theoriegeleitet, sondern sie entspricht eher der praktischen Erfahrung, dass nur ein Teil der Strukturen in einer Organisation formal festgehalten und von außen erkennbar ist. Eine Regel, ein Standard oder eine Norm hat nur in dem Moment ordnende Funktion (und ist damit strukturbildend), in dem sie von einem Individuum befolgt, interpretiert, verbogen oder gebrochen und auf diese Weise in ihrer Existenz bestätigt wird.

Besonders deutlich wird der Vorgang der Strukturation am Beispiel der Meilensteine, die im Projekt erreicht werden müssen, bevor die nächsten Arbeiten beginnen können. Die Weiterarbeit wird durch solche Zwischenergebnisse gleichermaßen ermöglicht und eingeschränkt. Ermöglicht dadurch, dass

---

<sup>38</sup> Einer der Hauptvorwürfe gegenüber Giddens' Strukturationstheorie betrifft die als „dunkel“ und für die Akteure „undurchsichtig“ charakterisierten Strukturen, durch die der gesamte Ansatz einer objektivistischen Tendenz unterliegt und mittels derer die Akteure, die ursprünglich als bewusste, kenntnisreiche Handelnde charakterisiert sind, eines Großteils ihrer Eigenständigkeit wieder beraubt werden (Walgenbach 2001: 367ff).

organisatorische oder technische Voraussetzungen für bestimmte Aktivitäten der nächsten Projektphase geschaffen wurden, eingeschränkt, weil nun die Rahmenbedingungen dieser technischen Lösung oder Regeln im weiteren Projektverlauf berücksichtigt werden müssen. Die einschränkenden Auswirkungen auf den weiteren Projektverlauf können z.B. in Folge des Festlegens auf veraltete Technologie oder auf proprietäre Lösungen, die keinen systemübergreifenden Standards entsprechen, so groß sein, dass das Projekt insgesamt in eine Sackgasse gerät und nicht fortgeführt werden kann.

Es bleibt für die Geschehnisse in IT-Projekten festzuhalten, dass Projektstrukturen – sowohl formale als auch die unausgesprochenen, emergenten Phänomene – einen zentralen Einfluss auf den Projektverlauf haben und dass Strukturen bewusst aber auch unbewusst durch Handeln im Projektverlauf geändert und fortentwickelt werden können. Sie bleiben jedoch letztlich in ihrer Komplexität undurchsichtig und sind nicht in allen Facetten von vorneherein erkennbar. Strukturen sind somit auch eine Quelle von Macht und Politik (vgl. Abschnitte 1.5.1).

#### *2.4.2.4 Organisation als Nexus von Verträgen*

In der Neuen Institutionenökonomie (vgl. Abschnitt 1.2.2) werden Organisationen – in Abgrenzung zum neoklassischen Modell der Unternehmung - als „Nexus von Verträgen“ aufgefasst (Wieland 2000: 35). Dieser Theorieansatz stellt damit in Aussicht, Wirtschafts- und Organisationstheorie miteinander zu verbinden (Ebers und Gotsch 2001: 199). Die verschiedenen Ansätze nehmen – bei aller Heterogenität – erstens eine ökonomische und vertragstheoretische Perspektive auf Organisationen ein und legen zweitens einen Fokus auf das Problem der hierarchischen Kontrolle. Sie gehen drittens von der universellen Existenz opportunistischen Verhaltens aus und betonen die ökonomische Bedeutung so genannter weicher Faktoren wie Ethik, Verantwortung, Vertrauen usw. (Wieland 2000: 36). Die Grundfragestellungen lauten (Ebers und Gotsch 2001: 199):

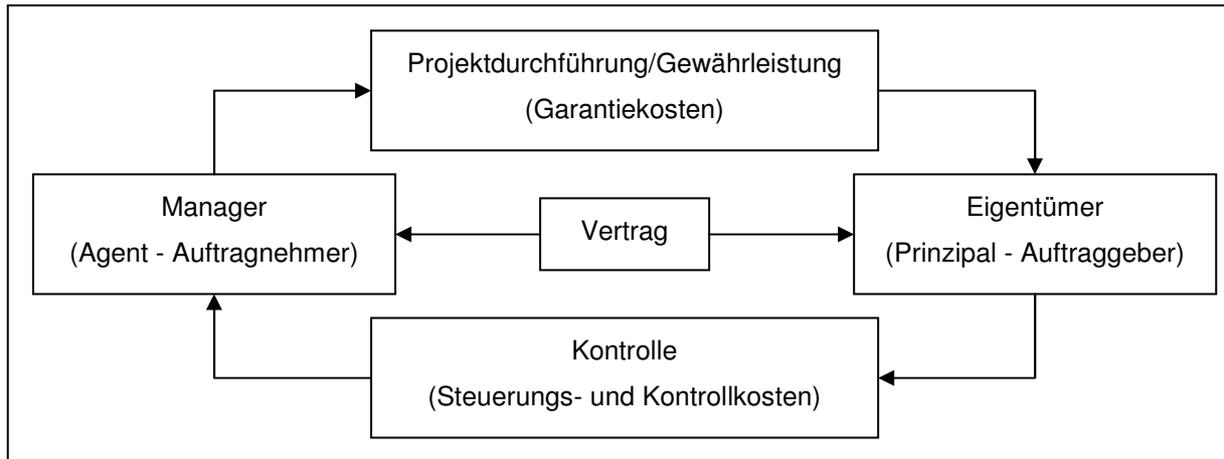
- „Welche (alternativen) Institutionen haben bei welchen Arten von Koordinationsproblemen des ökonomischen Austausches die relativ geringsten Kosten und die größte Effizienz zur Folge?
- Wie wirken sich Koordinationsprobleme, die Kosten und die Effizienz von Austauschbeziehungen auf die Gestaltung und den Wandel von Institutionen aus?“

Dennoch handelt es sich hierbei nicht um einen einheitlichen Theoriestrang, sondern um drei unterschiedliche Ansätze mit unterschiedlichen Prämissen und Prognosen. Die Ansätze unterscheiden sich vor allem in Bezug auf ihre Verhaltensannahmen, die Wahl und Beschreibung der untersuchten Institutionen, die Charakterisierung der Austauschsituation und die Bestimmung von Kosten und Effizienz (Ebers und Gotsch 2001: 249). Wie in Abschnitt 1.2.2 bereits erwähnt, wird in dieser Arbeit vor allem die Agenturtheorie zur Erklärung von Aushandlungsprozessen herangezogen.

Ob die Agenturtheorie allerdings die Komplexität von Aushandlungsprozessen, die ja nur zum Teil mit der Aushandlung von Verträgen zu tun haben, erklären kann, ist nicht sicher. Doch auch für die Fälle, in denen Vertragsverhandlungen stattfinden, ist die Operationalisierung der Agenturkosten, also der Steuerungs- und Kontrollkosten, Garantie- und Residualkosten, die beiden Parteien entstehen, ein Problem. Sie sind weder für den Beobachter noch für die Akteure selbst exakt zu ermitteln. In den folgenden Ausführungen geht es nun darum, die hauptsächlichen Annahmen und Grundaussagen der Agenturtheorie mit Bezug auf die Problemstellung der Arbeit zu beleuchten.

Grundannahme dieser Arbeit ist, dass die Agenturtheorie zum besseren Verständnis der Aushandlungsprozesse und Auswahl der Vertragsarrangements in Beratungsbeziehungen in IT-Projekten beitragen könnte (Reinermann 2000: 77ff). Kernelement der Agenturtheorie ist die Institution des Vertrags zwischen dem Prinzipal und dem beauftragten Partner (Agent).

Der Prinzipal überträgt mittels Vertrages dem Agenten bestimmte Aufgaben zur Realisierung seiner Interessen sowie die dafür notwendigen Entscheidungskompetenzen und muss vertraglich sicherstellen, dass der Auftragnehmer genau die gewünschte Leistung erbringt. Hierbei ist es zunächst unerheblich, ob der Vertrag formell oder informell abgeschlossen worden ist. Die Agenturtheorie bezieht ausdrücklich alle Arten von Beziehungen innerhalb einer Organisation und im Außenverhältnis ein (Wieland 2000: 42). Der Agent bekommt für seine Dienste die entsprechende Vergütung. Während nun der Agent für die Leistung, die er erbringt, eine Garantie abzugeben hat, muss der Prinzipal den Agenten überwachen. Die folgende Abbildung (in Anlehnung an Ebers 1999: 22) verdeutlicht diese Vertragsbeziehung:



**Abbildung 7: Vertragsbeziehung zwischen Prinzipal und Agent nach Ebers 1999**

Beiden Seiten entstehen durch diese Vertragsbeziehung Kosten im Sinne einer Differenz zwischen den realen Kosten und den Kosten, die bei dem fiktiven Idealzustand eines „perfekten Tausches“ entstehen würden. Dem Prinzipal entstehen Steuerungs- und Kontrollkosten und dem Agent die notwendigen Garantiekosten. Zusätzlich entstehen Kosten des Wohlfahrtsverlustes, und zwar dadurch, dass die Leistungserstellung des Agenten das Optimum verfehlt (Residualkosten).

Der Vertrag im agenturtheoretischen Sinne unterscheidet sich in Bezug auf die Definition der Vertragspartner vom privatrechtlichen Vertragsbegriff. Während durch einen Vertrag im rechtlichen Sinne der Auftragnehmer zu einer Leistung verpflichtet ist und der Auftraggeber dafür die Bezahlung entrichten muss, ist der Prinzipal nicht in jedem Fall der Auftraggeber, der den Auftragnehmer für eine bestimmte Leistung entlohnt, sondern derjenige, dem die Kontrolle des Vertragspartners obliegt. Auftraggeber und Prinzipal können sich insbesondere im Fall der Mitwirkungsleistungen, für die der Auftraggeber geradestehen muss, unterscheiden. In diesem Fall fällt dem Auftraggeber die Rolle des Agenten und dem Auftragnehmer die des Prinzipals zu.

Anliegen der Agenturtheorie ist es, diejenige vertragliche Regelung zu ermitteln, die im Hinblick auf die Agenturkosten die größte Effizienz aufweisen (Ebers und Gotsch 2001: 212).

### 2.4.3 Institutionen und Verhaltensannahmen

In den vorhergehenden Abschnitten wurde auf die unterschiedlichen theoretischen Zugänge zum IT-Projekt als Organisation und auf den Machtaspekt von Strukturen eingegangen. In diesem Abschnitt geht es nun darum, dass unterschiedliche Formen von institutionellen Arrangements auch verschiedene Verhaltensannahmen mit sich bringen.

#### *2.4.3.1 Institutionen zwischen Hierarchie und Markt*

Je nach Wahlfreiheit der Akteure und der Möglichkeit beider Seiten, sich aus der institutionellen Beziehung herauszuziehen, lassen sich die verschiedenen Formen grob in vier Gruppen zwischen Hierarchie und Markt einteilen (Reinermann 2000: 79f):

- Klassische Hierarchie: Wie in der klassisch-hierarchischen Bürokratie werden Transaktionen auf Weisung der Anweisungsbefugten durchgeführt; die institutionelle Bindung ist hoch, eine Auswahlmöglichkeit besteht nicht oder nur in geringem Maße;
- Modularisierte Institutionen: In Abwandlung der klassischen Hierarchie wird versucht, die Ergebnisverantwortung auf einzelne Module herunter zu brechen und möglichst direkte Kommunikationsverbindungen zwischen den Modulen und den Klienten herzustellen;
- Hybride Institutionen: Durch die Bildung von Netzwerken und strategischen Allianzen auf der Basis von Kooperationsvereinbarungen, Joint Ventures u.ä. wird versucht, eine höhere Integration als auf dem vollständigen Markt herzustellen und dennoch bestimmte Flexibilitätsvorteile des Marktes zu nutzen;
- (Vollständiger) Markt: Die institutionelle Bindung ist gering, es besteht dafür ein Höchstmaß an Wahlfreiheit und Flexibilität zwischen den Marktteilnehmern.

In Bezug auf IT-Projekte stellt sich nun die Frage, welche institutionellen Arrangements getroffen werden können, welchen Restriktionen die Auswahl der Arrangements unterliegt und wie der Zusammenhang zwischen diesen Strukturentscheidungen und dem Projekterfolg aussieht.

Grundsätzlich kann sich die Verwaltung jeder der o.g. Organisationsformen bedienen, um ein Software-System einzurichten. In der Praxis lassen sich zahlreiche Beispiele finden, in denen IT-Projekte

entweder in vollständig hierarchischer Organisationsform oder durch Beauftragungen am Markt realisiert wurden. Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Modernisierung des öffentlichen Sektors nimmt das Argument an Bedeutung zu, dass Effizienzgewinne am besten durch die institutionelle Trennung der Anbieter und der Abnehmerrolle zu erzielen sind (vgl. Abschnitt 2.1.2), weil sich sonst Interessengegensätze überlagern und zu Mitnahmeeffekten führen.

#### *2.4.3.2 Vollständige und unvollständige Verträge*

Die Prämisse, nach der alle Organisationen nur aus Vertragsnetzwerken bestehen, ist zwar in der Literatur nicht ganz unstrittig, dennoch bietet die Agenturtheorie ein breites Anwendungsfeld (Ebers und Gotsch 2001: 215). Die Anwendbarkeit der Agenturtheorie erschließt sich aus der Unvollständigkeit von vertraglichen Regelungen bei Vertrags- und Transaktionsbeziehungen. Während die klassische Vertragstheorie von vollständig geregelten Vertragsbeziehungen unter Marktbedingungen (wie beim Kauf eines Brötchens) ausgeht, ist es Anliegen der Neuen Institutionenökonomie, Verträge zu erfassen, deren Regelungen den Vertragsgegenstand nur unvollständig wiedergeben. Diese Unvollständigkeit kann sich auf Vertragsteile beziehen oder auf den gesamten Vertragsumfang. Während Streitigkeiten über vollständig geregelte, zeitpunktbezogene Verträge relativ problemlos vor Gericht geregelt werden können, ist dies bei komplexen, unvollständigen und auf einen längeren Zeitraum bezogenen Verträgen nur schwer möglich.

Die folgende Tabelle (in Anlehnung an Picot et al. 2004: 19) gibt einen Überblick über Eigenschaften und denkbare Regelungen im Streitfall bei vollständigen und unvollständigen Vertragsformen:

Vertragsform		Eigenschaften	Denkbare Regelung im Streitfall	Beispiele
<b>Klassisch</b>	<b>Vollständig</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zeitpunktorientiert</li> <li>- Vollständige Verträge (Vergegenwärtigung)</li> <li>- Identität der Vertragspartner spielt keine Rolle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durch Vertragspartner selbst</li> <li>- Durch Gerichte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einfache, spontane Kaufverträge (z.B. Computer)</li> <li>- Spotmarkt</li> </ul>
<b>Neoklassisch</b>	<b>Unvollständig</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zeitraumorientierung (von vornherein begrenzte Vertragsdauer)</li> <li>- Teilweise Unvollständigkeit der Verträge</li> <li>- Identität der Vertragspartner ist von Bedeutung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durch Vertragspartner selbst</li> <li>- Durch Gerichte (beschränkt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Franchising</li> <li>- Lizenzverträge</li> <li>- Projektarbeit</li> </ul>
<b>Relational</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zeitraumorientierung (auf Dauer angelegte Beziehung)</li> <li>- Unvollständige Verträge</li> <li>- Identität der Vertragspartner ist von großer Bedeutung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durch Vertragspartner selbst</li> <li>- Durch Gerichte (beschränkt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unternehmenskooperation (Sender und Inputanbieter)</li> <li>- Entwicklungskooperation (z.B. individuelle Software)</li> </ul>

**Tabelle 4: Vollständige und unvollständige Verträge nach Picot et al. 2004**

In IT-Projekten spielen vor allem unvollständige Verträge eine Rolle. Verträge über die Einführung von komplexen Software-Systemen sind notorisch unvollständig. Das hängt zum einen mit der Komplexität der Aufgabenstellung zusammen, bei der der Leistungsumfang auch mit Leistungsbeschreibungen mit hunderten von Seiten nicht erschöpfend beschrieben werden können. Zum anderen handelt es sich bei Software um einen naturgemäß extrem „elastischen“ Gegenstand, der scheinbar mühelos in seiner Gestalt verändert und neu kombiniert werden kann, so dass das endgültige Design erst in der Konzeptphase festgelegt und beschrieben werden kann. Diese Konzepterstellung ist jedoch Teil des Leistungsumfangs. Wie in Abschnitt 1.3.2 dargelegt, sorgen Unklarheiten hinsichtlich Zielstellung und Aufgabenabgrenzung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in der Projektarbeit immer wieder für Auseinandersetzungen, was zu verstärkten Anstrengungen in den Leitfäden zum Projektmanagement führt, eine Auftragsklärung herbeizuführen (vgl. Abschnitt 3.2).

#### *2.4.3.3 Formale und nicht-formale Vertragsbeziehungen in IT-Projekten*

An dieser Stelle sollen die vier zentralen Aspekte der Projektarbeit herausgegriffen werden, deren Beziehungsgefüge vertraglichen oder quasivertraglichen Charakter haben. Bei allen vier Vertragsbe-

ziehungen dürften unvollständige Regelungen über die Aufgabenstellung sowie Interessendivergenzen, Informationsasymmetrien und opportunistisches Verhalten vorliegen:

- Auftraggeber/Auftragnehmer-Beziehung (Verwaltung/Dienstleister): Hier handelt es sich um eine formalisierte, chronisch unvollständige und zeitraumbezogene Vertragsbeziehung;
- Binnenverhältnis der Konsortialpartner: Auch dieses Vertragsverhältnis hat formalisierten Charakter und ist auf einen längeren Zeitraum angelegt;
- Intra- und interministerielle Beziehungen: Der institutionenökonomische Ansatz verhilft zu einer theoretischen Präzisierung bei der Analyse der interministeriellen Koordination in Deutschland;
- Beziehung zwischen Projektleitung und Projektmitarbeitern: Die Untersuchung von Teambildungsprozessen in Projekten (Preter 1997).

Der institutionenökonomische Ansatz unterscheidet in erster Linie zwischen den verschiedenartigen Motivationsstrukturen (z.B. für opportunistisches Verhalten) und bezieht dabei sowohl die Vertragsbeziehungen einerseits als auch die Binnenstrukturen und Außenbeziehungen von IT-Projekten andererseits mit ein.

Um die konkreten Auswirkungen sowie die Entstehung, Gestaltung und Aushandlung solcher institutionellen Arrangements, insbesondere die Vertragsgestaltung, besser zu verstehen, ist im Folgenden eine nähere Betrachtung der formal-rechtlichen Aspekte notwendig. Dabei wird – entsprechend der Zielsetzung dieser Arbeit – der Schwerpunkt auf das Vertragsverhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sowie das Binnenverhältnis im Konsortium gelegt.

#### *2.4.3.4 Individuelle Nutzenmaximierung, Interessenunterschiede und opportunistisches Verhalten*

Interessendivergenzen, Eigeninteresse des Individuums und opportunistisches Verhalten sind uns in dieser Arbeit in verschiedenen Gewändern bereits mehrfach begegnet. Wie die Transaktionskostentheorie auch, so geht die Agenturtheorie davon aus, dass bei asymmetrischen Vertragskonstruktionen in Austauschbeziehungen – und in Kombination mit unterschiedlichen Interessen der Akteure – mit

Opportunismus gerechnet werden muss. Das bedeutet, dass Akteure je nach individueller Interessenslage und Effizienzkalkül nicht immer in erster Linie an der Erfüllung des eingegangenen Vertrags arbeiten, sondern andere Präferenzen wie z.B. Freizeit oder höheres Einkommen verfolgen. Der Effekt ist, dass dann dem individuellen Nutzengewinn für den Einzelnen kollektive Kosten gegenüberstehen, die die Firma oder das Projekt zu tragen haben – ein Phänomen, das uns als Gefangenendilemma in der Spieltheorie im Zusammenhang mit der Rationalität von Entscheidungen begegnen wird (vgl. Abschnitt 2.7.3.1). Dabei ist es niemals vollständig möglich, dem Problem von vornherein zu begegnen, z.B. die „good guys“ von den „bad guys“ vor Vertragsabschluss zu unterscheiden.

Die Eindämmung der „kalkulatorisch-hinterhältigen Natur des Menschen“ (Wieland 2000: 55) bereitet der Neuen Institutionenökonomie sichtlich Schwierigkeiten. Zwar wird der Einbezug von „weichen Faktoren“ als Fortschritt gegenüber der neoklassischen Wirtschaftstheorie angesehen, die um sozialwissenschaftliche und organisationstheoretische Elemente angereicherte Wirtschaftstheorie hat es nun jedoch mit einem Gegenstand zu tun, der sich dem ökonomischen Zugriff entzieht. Macht, Glaube, Liebe oder Hoffnung sind nicht a priori effizienzorientiert und nur bedingt ökonomischen Argumentationen zugänglich. In der Neuen Institutionenökonomie sind diese Begriffe zwar als Wirtschaftsfaktoren erkannt worden, aber nur insoweit als ihr Ausbleiben Kosten verursacht.

Interessendivergenzen sind für Organisationen – und für IT-Projekte wahrscheinlich in besonderem Maße konstitutiv. Sowohl Promotoren als auch Bremser eines IT-Vorhabens haben eigene Interessen: Leiter von Fachabteilungen, Zentralabteilungen, Controlling, Berater, Projektleiter usw. haben jeweils ihre eigene Organisationseinheit und deren Nutzen im Blick. Organisationszugehörigkeiten, die vor Projektbeginn bestanden haben, werden durch ein IT-Projekt nicht vollständig abgelöst. Im Gegenteil. Im Schatten einer sich ankündigenden Organisationsveränderung durch ein neues Computersystem gilt es, zu retten was zu retten ist, Besitzstände zu wahren, Arbeitsplätze zu sichern usw. oder Gewinn aus der Situation zu schlagen. Opportunistisches Verhalten muss nicht aus „niederen“ Motiven herrühren. Das Motiv, die Interessen der eigenen Verwaltung, Firma oder Abteilung zu vertreten, ist nicht nur ehrenrührig, sondern gerade von hoch qualifizierten Angestellten oder Führungskräften wird erwartet, dass sie die eigenen Interessen wahrnehmen, versuchen sich durchzusetzen und „das Spiel“ zu „spielen“. IT-Projekte starten mit dem Geburtsfehler divergierender Interessen der Akteure. Die ökonomi-

sche Optimumsannahme ist empirisch kaum handhabbar, weil es dieses Optimum in der Praxis nicht gibt und weil verschiedene Perspektiven unterschiedliche Optima erkennen lassen.

## *2.5 Vertragsrechtliche Rahmenbedingungen*

Die formal-rechtliche Vertragsgestaltung hat erhebliche Auswirkungen auf die Kooperation zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer im Projekt. Wesentliche Inhalte der Vertragsarrangements sind der Leistungsumfang und die Mitwirkungsleistungen (was dürfen Auftragnehmer und Auftraggeber voneinander erwarten?) sowie die zu erwartenden Rechtsfolgen (Risikoverteilung, Haftung, Gewährleistung). D.h. parallel zur Zielstellung der Vertragspartner, die das Handeln der Akteure in weiten Teilen bestimmen dürfte, hat auch die konkrete Vertragsausgestaltung Auswirkungen auf das Handeln. Ergeben sich beispielsweise aus dem Vertrag besondere Risiken für einen der Vertragspartner, so wird er sich eher risikoscheu verhalten und versuchen, die Risiken zu minimieren oder in den Griff zu bekommen. Erwachsen dem Vertragspartner hingegen keine eigenen Risiken, wird er sich vermutlich entgegengesetzt verhalten und nicht allzu viel Vorsicht walten lassen.

### 2.5.1 Vertragstypen

Die erste Unterscheidungskategorie ergibt sich aus dem Vertragsrecht. Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) unterscheidet vier Vertragstypen:

- Kaufvertrag: Eine Sache (z.B. Standardsoftware) wird dem Käufer gegen einen Kaufpreis zur Verfügung gestellt. Hier gilt die übliche Mängelhaftung für die Dauer von zwei Jahren.
- Mietvertrag: Die Sache wird auf der Grundlage eines Dauerschuldverhältnisses dem Mieter zum Gebrauch zur Verfügung gestellt. Das Mietverhältnis beinhaltet in der Regel auch die Wartung und Gewährleistung bei Sachmängeln.
- Werkvertrag: Der Auftraggeber beauftragt den Auftragnehmer, ein bestimmtes Gewerk zu erarbeiten. In der Regel wird hier ein Festpreis vereinbart. Der Auftragnehmer schuldet bei die-

sem Vertragsverhältnis den Erfolg und trägt das finanzielle Risiko, falls er länger für das Gewerk braucht als kalkuliert.

- Dienstvertrag: Bei diesem Vertragstyp wird kein Erfolg geschuldet, sondern der Auftragnehmer verpflichtet sich lediglich, bestimmte Arbeiten gegen Entgelt durchzuführen. Das Risiko für den Erfolg liegt zunächst beim Auftraggeber. Die Vertragspartner können vereinbaren, die Vertragssumme nach oben hin zu begrenzen, um den Auftragnehmer zu animieren, dennoch rechtzeitig fertig zu werden.

Während bei IT-Projekten der Kaufvertrag vor allem die Überlassung von Software und Hardware berührt, stehen für die Beauftragung von IT-Dienstleistern die Instrumente Werkvertrag und Kaufvertrag zur Verfügung. Das höhere Risiko für den Auftraggeber in Dienstverträgen hat den öffentlichen Sektor schon frühzeitig dazu bewogen, einerseits nach Möglichkeit IT-Dienstleister generell per Werkvertrag zu beauftragen, um den Zulieferer für den Projekterfolg in die Pflicht zu nehmen, und andererseits die Vertragsregelungen inkl. Haftung und Gewährleistung in Form von generellen Vertragsbedingungen zu standardisieren, um zu verhindern, dass sich einzelne Behörden „über den Tisch“ ziehen lassen. So haben öffentliche Hand und Industrie bereits in den 80er Jahren die sog. „Besonderen Vertragsbedingungen für IT-Verträge“ (BVB) ausgehandelt und später in den „Einheitlichen Vertragsbedingungen“ für IT-Verträge (EVB-IT) modifiziert. Zuletzt wurde vor allem die Haftung für Sachmängel verschärft.

Aus Sicht der IT-Dienstleister sind die Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich des Vertragstyps und der Vertragsbedingungen begrenzt. Meist wird bereits in den Ausschreibungen vorgegeben, welchen Vertragstyp die Behörde erwartet. Doch während der Vertragstyp (Werk- oder Dienstvertrag) in der Regel vom Auftraggeber vorgegeben und vom Anbieter nicht beeinflusst werden kann, können Haftung und Gewährleistung innerhalb gewisser Grenzen von beiden Parteien ausgehandelt werden. Meist sind beide Parteien daran interessiert, die wichtigsten Punkte schriftlich zu fixieren, um juristische Unsicherheiten und eventuelle Rückfallregelungen nach BGB zu vermeiden.

## 2.5.2 Vertragsalternativen und Erfolgsrisiko

Je nach Vertragskonstrukt wird das Risiko für den Projekterfolg auf die Vertragsparteien aufgeteilt.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Vertragsgestaltung in komplexen IT-Projekten lassen sich vier Alternativen skizzieren:

1. Der Auftraggeber beauftragt für die Leistungserbringung einzelne Lieferanten und lässt sich im Projektmanagement von einem externen Berater coachen. Die Lieferanten tragen zwar für ihre jeweiligen Teilaufgaben das unternehmerische Risiko, das Gesamtrisiko für den Projekterfolg trägt indes der Auftraggeber selbst.
2. Der Auftraggeber beauftragt ein gesamtverantwortliches Systemhaus, das alle Leistungen selbst erbringt und das gesamte Erfolgsrisiko trägt.
3. Der Auftraggeber beauftragt einen Generalunternehmer mit dem Gesamtprojekt. Der Generalunternehmer trägt das Erfolgsrisiko und beauftragt Leistungen an Unterauftragnehmer weiter.
4. Der Auftraggeber beauftragt ein Konsortium aus mehreren Unternehmen mit dem Projekt. Die Konsortialpartner tragen gemeinsam in gesamtschuldnerischer Haftung das Erfolgsrisiko. Sie bilden grundsätzlich eine GdBR (Gesellschaft des Bürgerlichen Rechts gemäß §705 ff. BGB). Das Innenverhältnis der Konsorten untereinander wird durch einen Konsortialvertrag geregelt, der jedoch für das Außenverhältnis (mit dem Auftraggeber) nicht maßgeblich ist.

Bei der Auswahl einer dieser Alternativen steht die zukünftige Steuerbarkeit des Gesamtkonstrukts im Vordergrund. Gesicherte Erkenntnisse, welche Risikoverteilung die besten Aussichten auf einen erfolgreichen Projektverlauf haben, gibt es nicht. Wie Zahrnt betont, ist die Phase der Vertragsgestaltung für den Projekterfolg weit weniger bedeutend als die anschließende Projektdurchführung (Zahrnt 2002: v). Es erscheint allerdings plausibel, dass eine allzu einseitige Verteilung aller Risiken auf eine der Vertragsparteien und eine völlige Entlastung der anderen Partei von Risiken zu opportunistischem Verhalten derjenigen Partei führt, die keine Risiken mehr trägt.

## 2.6 Die Bedeutung der Kultur

Hier soll auf einen wichtigen, wenn auch nicht immer eindeutigen Aspekt von Organisation eingegangen werden: die Organisationskultur. Wir treffen darauf auch im Zusammenhang mit Unternehmenskultur, Verwaltungskultur oder Projektkultur. Um diesen Begriff genau fassen zu können, gehe ich zuerst auf die allgemeine Bedeutung von Kultur und dann auf Organisationskultur ein.

Nach einem klassischen, sehr deutsch geprägten Verständnis ist Kultur ein durchweg positiv besetzter Begriff, der sich mit den „höheren Sphären des Geistes“ befasst und mit bestimmten Normen verbunden ist. Demnach ist Verwaltungskultur eine Umschreibung dafür, ob eine Verwaltung Kultur hat oder keine Kultur hat (Thieme 1987: 279). Gegenbegriff ist die Unkultur. Dieser normative Kulturbegriff ist für die empirische sozialwissenschaftliche Forschung kaum operationalisierbar, weil keine Einigkeit darüber herrscht, welche Normen und Werte damit verbunden sind und wie bzw. von wem sie festgelegt werden. Dennoch wird im Zusammenhang mit IT-Projekten durchweg von Projektkultur als etwas gesprochen, was eigentlich positiv und nützlich ist und was es zu heben gilt, was zu verbessern ist usw. (Hauri 2001; Hauri und Klemm 2001). Offensichtlich hat sich die Literatur zum Projektmanagement dem weiter unten skizzierten Adaptionwandel des Kulturbegriffs nicht allenthalben angeschlossen. Das hat auch mit der normativen Eindeutigkeit zu tun, wozu ein Projekt da ist und wie es zu funktionieren hat. Demnach ist eine Projektkultur dann „gut“, wenn sie zum effizienten Projekterfolg beiträgt. Ist das Projekt ineffizient, dann fehlt eben diese (als generell positiv empfundene) Projektkultur. Nach klassischem Projektverständnis sind Projektkulturen per se nicht gleichwertig.

Dem steht der Kulturbegriff aus der angelsächsischen Anthropologie gegenüber, nach dem Kultur die „Gesamtheit der typischen Lebensformen größerer Gruppen einschließlich ihrer geistigen Aktivitäten, besonders der Werteinstellungen“ ist. Weiter gilt Kultur „im weitesten Sinn als Inbegriff für all das, was der Mensch geschaffen hat, im Unterschied zum Naturgegebenen“ (Meyers-Lexikonredaktion 1999, Band 12: 276). Auf den Unterschied zwischen materieller Kultur und geistiger Kultur will ich nicht weiter eingehen. Dieser Kulturbegriff verzichtet auf normative Werthaltungen und ist damit sozialwissenschaftlich zwar grundsätzlich besser geeignet als der normative Kulturbegriff (Fisch 2000b: 304), er beinhaltet aber so ziemlich alles, was eine Gesellschaft ausmacht, also auch Werte und Normen, das Handeln sowie Gegenstände und Strukturen, und ist damit für die empirische Forschung immer noch viel zu sperrig und kaum operationalisierbar.

In den empirischen Sozialwissenschaften entstand daher die Unterscheidung zwischen subjektiver Kultur im engeren Sinne, also Werte, Meinungen, Einstellungen oder Orientierungen, und objektiver Kultur, also regelmäßigen Verhaltensweisen, Organisationsformen und Artefakten (Jann 2002b: 428). Luhmann spricht von Kultur, wenn von einem Themenvorrat die Rede ist, der es ermöglicht, dass bestimmte Themen rasch und verständlich in kommunikative Prozesse aufgenommen werden können (Luhmann 1993: 224). D.h. bei Themen, die zum Kulturvorrat einer Gesellschaft oder einer Gruppe (oder einem Projekt) gehören, sind die Zusammenhänge weithin bekannt und müssen nicht mehr von Anfang an erklärt werden. Zu diesen Sachverhalten bestehen von vornherein Meinungen und Werthaltungen, die innerhalb der Organisation weithin einheitlich, zumindest aber erwartbar sind, und die diese Organisation von anderen unterscheidet. In Organisationen bedeutet Kultur dann, dass immer auch Entscheidungsprämissen mitgeliefert werden, so dass Entscheidungen nicht umständlich neu prozessiert und dekonstruiert werden müssen. Die Gesamtheit dieser (noch) nicht entschiedenen Entscheidungsprämissen ist die Organisationskultur (Luhmann 2000: 145).

Durch die Organisationskultur wird Organisationsverhalten, werden Entscheidungen bereits vorstrukturiert, ohne dass wirklich gehandelt oder formal eine Entscheidung getroffen worden wäre. Dadurch werden Entscheidungsprozesse verkürzt oder erst ermöglicht, weil ein ständiges Wiederaufrollen aller Aspekte, die zu einer bestimmten Entscheidung gehören, nicht mehr notwendig ist. Organisationskultur kann dann als eine Art kollektiven „mentalen Programms“ begriffen werden, als „Software“, die in wechselseitige Abhängigkeit zur „Hardware“, also Strukturen und Technologie tritt (Fisch 2000b: 305; Wallerath 2000: 356; Jann 2002b: 430). Crozier und Friedberg charakterisieren Kultur in diesem Zusammenhang als organisatorische Fähigkeit, „um die das Grundmuster kollektiven Handelns bildenden Situationen der Abhängigkeit, des Konflikts und der Spannung zu ertragen und zu leben und um die Risiken der Machtspiele, an denen sie notwendig teilnehmen müssen, auf sich zu nehmen“ (Crozier und Friedberg 1993: 120).

Bestimmte Schlüsselbegriffe des Projektmanagements wie z.B. „Meilenstein“, „Abnahme“ oder „Kick-Off“ bekommen eine Bedeutung zugeordnet, die allenthalben bekannt ist und nicht mehr neu verhandelt werden muss. Fehlt diese Bedeutungswelt, z.B. wenn sie in einem IT-Projekt einem Teil der Beteiligten nicht bekannt sind, dann führt dies zu Irritationen. Dann sprechen die Beteiligten nicht mehr „dieselbe Sprache“. Es kommt zu Missverständnissen, zu erneuten Verhandlungen über Sinngehalte,

Werthaltungen und unter Umständen zu gänzlich neuen Sinnzuweisungen, wie im empirischen Teil dieser Arbeit zu zeigen sein wird.

Kultur ist ein zentrales Element von Organisation. Letztlich scheint Organisation ein „politisches und kulturelles Produkt“ zu sein, das sich soziale Akteure zur Verfolgung kollektiver Ziele geschaffen haben (Crozier und Friedberg 1993: 111). Doch Kultur taucht im Organisationskontext auch als prekärer Begriff auf, dem alle möglichen Dysfunktionalitäten und „Irrationalitäten“ von Organisation und dem Handeln darin zugeschrieben werden. Wenn etwas nicht klappt, dann ist eben die falsche oder fehlende Verwaltungskultur oder Projektkultur schuld. Mit dieser Art von Erklärungen müssen keine Schuldigen genannt werden, und sie ist genauso richtig wie nichts sagend.

### 2.6.1 Vier Merkmale der Verwaltungskultur

Die Entstehung und Veränderung von Verwaltungskultur ist ein ständig mitlaufender Vorgang. Mit jeder Entscheidung, mit jeder Handlung prägen sich Denkstrukturen, Normen, Regeln usw. in der Verwaltung ein, die bei künftigen Operationen präsent sind. Verwaltungskultur entsteht und verändert sich als eine Art kollektives, hoch selektives Protokoll bzw. „historisch tradiertes Bedeutungssystem“ (Nagel und Müller 1999: 9). Verwaltungskultur ist somit ein universales Phänomen und kann ebenso wenig einfach „programmiert“ oder „gelöscht“ werden, wie das Entstehen einer Verwaltungskultur (auf Dauer) verhindert werden kann. Auch wenn Werthaltungen und Einstellungen nicht einheitlich sind sondern diffundieren und Routinen noch nicht existieren: auf kurz oder lang werden sie entstehen und der „Verwaltung ein Gesicht“ verleihen (Wallerath 2000: 357). Der Verwaltungskultur werden zusammenfassend vier konstituierende Merkmale zugeschrieben (ebd.: 357f):

- Universalität: Sie betrifft jede Verwaltung, keine Verwaltung kann sich ihr entziehen;
- Exklusivität: Sie ist für jede Behörde spezifisch und letztendlich von Umwelteinflüssen abhängig;
- Relationale Vergleichbarkeit: Sie bedingt die Manifestation „harter“ Strukturen;
- Relative Stabilität: Sie widersetzt sich in der Regel kurzfristigen Einflüssen und verändert sich meist nur langfristig.

Aufgrund des auf diese Weise entstehenden verwaltungsspezifischen „kulturellen Eigenlebens“ rückt der Begriff der Verwaltungskultur ins Zentrum des Interesses, wenn es darum geht, die Steuerungsfunktion bzw. Problemlösungskapazität der Verwaltung zu analysieren oder zu verbessern. Verwaltungskultur bekommt eine zentrale Funktion innerhalb der Verwaltung, weil Führungskräfte niemals über alle notwendigen Informationen selbst verfügen können und somit Selbstabstimmung ebenso wie informale Beziehungen desto mehr Bedeutung gewinnen, je größer die Umwelteinflüsse sind (ebd.: 359f). Ob Verwaltungskultur in Bezug auf die Modernisierung nun eher hemmender oder fördernder Faktor ist, bleibt ambivalent. Letztendlich kommt es auf die „Verwaltungskunst“ von Akteuren an, ob sie innerhalb dieses fein gesponnen Netzes unterschiedlichster Determinanten ihre Ziele realisieren können oder nicht (Ellwein 1990; Wallerath 2000: 362).

Bezogen auf Veränderungsprojekte ist die Entstehung und Veränderung von Organisationskultur allerdings kein monodirektionaler Prozess z.B. von einer Projektgruppe, vom Dienstleister oder einem Berater in Richtung Verwaltung (Input/Output), sondern dieser Prozess ist durchaus rekursiv, er geht in beide Richtungen. Und es ist keineswegs sicher, dass das Konzept des Projektmanagements dabei inhaltlich unangetastet bleibt. Es ist eher zu erwarten, dass eine verwaltungsspezifische Variante des Projektmanagements entwickelt wird, die dann ihre Entsprechung in der Verwaltungskultur hat.

## 2.6.2 Gruppengrenzen und Regeln

Es ist daher notwendig herauszufinden, worin sich Verwaltungskultur konkret in der Projektarbeit bemerkbar macht. Bei der Unterscheidung von Verwaltungskulturen helfen die Untersuchungskategorien benachbarter Forschungsrichtungen. Zunächst ist hier der Ansatz der Grid-Group-Theory (Douglas 1982; zitiert nach Jann 2002b: 437) zu nennen. Dabei handelt es sich um ein Unterscheidungsraster anhand der „großen Fragen“ des sozialen Lebens: nach der Gruppenzugehörigkeit des Einzelnen, also der Stärke der Gruppengrenzen, und nach der Stärke der Regeln innerhalb der Gruppe. Die zwei Unterscheidungsmerkmale ergeben mit ihren Kombinationsmöglichkeiten die in der folgenden Abbildung dargestellten Klassifizierungen von Gruppen (ebd.):

Gruppengrenzen Regeln	Stark	Schwach
Stark	<b>Hierarchische Kultur</b> Bürokratie, Rollendifferenzierung, Spezialisierung, Routine bis hin zur „Aufopferung“	<b>Individualistische Kultur</b> Aushandlungs- und Tauschprozesse, Angebot und Nachfrage Eigennutz, Konkurrenz und Profit werden legitimiert
Schwach	<b>Egalitäre Kultur</b> Gleichheit der Resultate, Partizipation, Diskussion	<b>Fatalistische Kultur</b> weitgehend passiv; von anderen Kulturen dominiert

**Tabelle 5: Kulturtypen der Grid-Group-Theory nach Douglas 1982**

Demnach sind Gruppen mit einer hierarchischen Kultur, also mit starken Gruppengrenzen und starken Regeln, durch bürokratische Organisationsweise, Spezialisierung und Routine bis hin zur Aufopferung geprägt. In Gruppen mit individualistischer Kultur, also starken Regeln aber schwachen Gruppengrenzen, dominieren Aushandlungs- und Tauschprozesse. Ebenso wird in diesen Gruppen individueller Eigennutz und Profitstreben als legitim angesehen. Sind die Gruppengrenzen zwar stark, die Regeln aber eher schwach, wird von einer egalitären Kultur gesprochen. Hier dominieren die Gleichheit der Resultate, Partizipation und Diskussion. In einer Gruppe mit fatalistischer Kultur sind sowohl die Regeln als auch die Gruppengrenzen schwach. Eine solche Gruppe wird sich als weitgehend passiv erweisen und von anderen Kulturen dominiert werden.

Der Vorteil dieser Klassifizierung besteht darin, dass sowohl Gruppengrenzen als auch die Regelungsstärke relativ grundlegende, für das Funktionieren von Organisationen wichtige und doch einfache Unterscheidungsmerkmale sind. Welche Kulturtypen nun für ein effektives Projektmanagement gefordert werden, ist unklar und empirisch kaum erforscht (English und Fisch 1999).<sup>39</sup> Hier können nur indirekte Schlussfolgerungen aus den inhaltlichen Festlegungen gezogen werden. Die Forderungen des Projektmanagements beziehen sich in erster Linie auf die Regeln. Projektmanagement erfordert sowohl direkt als auch indirekt strikte Regeln und Abläufe, sowohl was die Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten als auch die Einhaltung bestimmter Formalien anbelangt. Die schwache bis fehlende

<sup>39</sup> Ein Erfahrungsbericht aus einem Projekt zur Einführung von Projektarbeit unter gleichzeitiger Veränderung der Behördenkultur in der Landesanstalt für Arbeitsschutz findet sich in einem Infobrief des Bundesverwaltungsamtes (Lehmann 2001).

Betonung partizipativer und egalitärer Elemente sowie die strikte Ablehnung einer fatalistischen Herangehensweise im Projektmanagement bestätigen diese Annahme. Über die Gruppengrenzen sind die Aussagen in den Leitfäden nicht ganz so eindeutig. Einerseits wird vielfach ein Teamgeist mit starker Gruppengrenze gefordert. Projektmanagement erfordert insofern eine hierarchische Kultur. Andererseits werden diesem Teamgeist durch Fraktionierungen und Aufteilung in Auftraggeber und Auftragnehmer und unterschiedliche Konsortialpartner enge Grenzen gesetzt. Im Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis sind schwache Gruppengrenzen fast unvermeidlich. Auch werden Aushandlungs- und Tauschprozesse, also das Merkmal einer individualistischen Kultur im Projektmanagement nicht verworfen.

### 2.6.3 Kulturtypen nach Hofstede

Eine andere Unterscheidung von Kulturtypen hat Hofstede in einer Untersuchung der unterschiedlichen Werthaltungen der Mitarbeiter eines multinationalen Konzerns in 40 Ländern vorgenommen (Hofstede 1980; Jann 2002b: 437). Die vier Unterscheidungsdimensionen, die jeweils mit unterschiedlichen Indizes gemessen wurden, sind Machtgefälle, Vermeidung von Ungewissheit, Individualismus und Maskulinität. Diese Dimensionen können jeweils stark oder schwach ausgeprägt sein, wie in der folgenden Tabelle dargestellt:

Unterscheidungsmerkmal	Stark	Schwach
Machtgefälle	Kein besonderer Legitimationszwang und hohe Akzeptanz für Machtgefälle;  hohe Bedeutung von Gehorsam, größeres Misstrauen, geringe Bereitschaft, sich an informellen Entscheidungen zu beteiligen	Eher negative Bewertung der Ausübung von Macht;  geringe Bedeutung von Gehorsam und konformem Verhalten; Bereitschaft, Vorgesetzten zu widersprechen; größeres gegenseitiges Vertrauen, informelle Beteiligung an Entscheidungen
Vermeidung von Unsicherheit	Geringe Bereitschaft, unstrukturierte Situationen zu akzeptieren;  Versuch der Vermeidung von Unsicherheit durch strikte Verhaltensregeln; Glauben an absolute Wahrheiten; Angst vor der Zukunft; Führungskräfte beschäftigen sich mehr mit Details; ausgeprägtes rituelles Verhalten	Hohe Bereitschaft, unstrukturierte Situationen zu akzeptieren;  weniger Verhaltensregeln, weniger schriftliche Regeln, weniger Angst vor der Zukunft

Unterscheidungsmerkmal	Stark	Schwach
Individualismus	Jeder sorgt selbst für sich und seine Familie; Erwartung eigenständigen Verhaltens, größere Mobilität	Schutz des Individuums durch kollektive Strukturen
Maskulinität	„Männliche“ Orientierung: Leistungsbe- reitschaft, Materialismus	„Weibliche“ Orientierung: Bevorzugung sozialer und personeller Werte; geringere Leistungsmotivation, Bedeu- tung eines guten Betriebsklimas, größe- re Sympathie für Schwache, geringere Lohndifferenz / Karrierestreben / Stress am Arbeitsplatz, gleichmäßige Rollen- verteilung zwischen Mann und Frau

**Tabelle 6: Kulturtypen nach Hofstede 1980**

Im europäischen Vergleich nach Hofstedes Untersuchung, die vollkommen unabhängig vom öffentli-  
chen Sektor durchgeführt wurde, besteht eine unerwartet große Heterogenität innerhalb Europas.

Demnach nimmt Deutschland in den Kategorien Individualismus und Maskulinität einen oberen Platz  
ein, im Machtgefälle einen unteren Platz und bei der Vermeidung von Unsicherheit einen mittleren  
Platz (Jann 2002b: 441).

Eine vergleichbare Studie für den öffentlichen Bereich existiert bislang noch nicht.

Beide Unterscheidungssysteme könnten zur Charakterisierung der Organisationskulturen herangezo-  
gen werden, wenn auch nur aufgrund des Forschungsansatzes dieser Arbeit sehr vage anhand der  
Werthaltungen, die durch bestimmte Entscheidungsstile vermittelt werden.

#### 2.6.4 Herausbildung von Projektkulturen in IT-Projekten

Organisationskulturen wirken sich (als Projektkulturen) auf den Projektverlauf und den Erfolg aus.

Doch was bedeuten die Erkenntnisse über Organisations-/Verwaltungskultur für die Anwendbarkeit  
von Projektmanagement in IT-Projekten der öffentlichen Verwaltung? Setzt die Anwendung von Pro-  
jektmanagement ein bestimmtes Kulturprofil voraus? Oder dient es eher dazu, ein solches herauszu-  
bilden und zu verändern?

Die Anwendung von Projektmanagement bedarf entsprechender Themenvorräte in der Verwaltungskultur, also einer „Projektkultur“. Das System des Projektmanagements ist viel zu komplex und voraussetzungsvoll, wenn man es in einem Projekt konkret anwenden will, um alle Elemente immer wieder von neuem zu erlernen, ausdiskutieren und gegen Widerstände verteidigen zu wollen. Fehlt dieser Themenvorrat (mangels Projekterfahrung), so muss er – wie auch immer – geschaffen und innerhalb der Verwaltung gefestigt werden. Dies kann durch intensive Fortbildung geschehen, sehr viel wirkungsvoller aber durch das Üben „am lebenden Objekt“, also das Sammeln von Projekterfahrungen und das Lernen aus Fehlern. Projektteams, deren Mitglieder noch keine oder wenig Projekterfahrungen haben, dürften sich vor allem zu Beginn des Projektes mit den neuen Aufgaben schwer tun, Projektmanagementmethoden effektiv anzuwenden (Asendorf und Hohnholt 2003: 1). Erst im weiteren Verlauf des Projekts oder in Folgeprojekten wird sich eine fruchtbare<sup>40</sup> Projektkultur entwickeln – vorausgesetzt die strukturellen Rahmenbedingungen lassen dies zu. Verwaltungsreform bedarf eben der Kulturentwicklung (Nagel und Müller 1999) – nicht nur in Bezug auf das Ergebnis, sondern vor allem um den Modernisierungsprozess voranzubringen.

Im Umgang mit neuen Technologien scheinen sich mittlerweile unterschiedliche Kulturen herausgebildet zu haben. Richard Heeks hat bei der Untersuchung von Großprojekten des öffentlichen Sektors im internationalen Vergleich vier unterschiedliche Herangehensweisen bei Entscheidungsträgern ausgemacht, die sich zwar im Laufe der Zeit ändern können, allerdings nur recht langsam (Heeks 1998; Heeks und Davies 1999: 44f):

- Ignorieren: IT wird von den Entscheidungsträgern weitgehend ignoriert und spielt in den Reformplanungen keine oder eine stark untergeordnete Rolle;
- Isolieren: Die Entscheidungsträger verstehen zwar nicht viel von IT, billigen ihr aber gewisse Potentiale zu. Sie investieren in neue Informationssysteme, binden sie jedoch nicht in ein Gesamtkonzept ein;

---

<sup>40</sup> Mit diesem Begriff soll keineswegs zum Ausdruck gebracht werden, dass es „gute“ oder „schlechte“ Projektkulturen in einem absoluten Sinne gibt, wohl aber gibt es Projektkulturen, bei denen die Anwendung von effektivem Projektmanagement mehr oder weniger wahrscheinlich ist.

- Idealisieren: Die Entscheidungsträger verstehen ein bisschen von Computern, haben selbst welche im Einsatz und sind von deren Nutzen für die Verwaltung oder für ihre eigene Karriere überzeugt. Für IT-Projekte wird zwar viel Geld ausgegeben, sie neigen jedoch zur Untersteuerung;
- Integrieren: Auf dieser Stufe sind die Entscheidungsträger mit den neuen Technologien vertraut und bemüht, Verbesserungen der Informationssysteme in den Modernisierungskontext zu integrieren. Dabei steht die Information im Zentrum des Interesses, während die Technologie nur Mittel zum Zweck ist.

In dieser Darstellung schwingt eine gehörige Portion Ironie mit. Trotzdem weist diese Einteilung darauf hin, dass der Umgang mit und das Verständnis von IT zum Kulturvorrat der Verwaltung zählt.

## *2.7 Handeln in Veränderungsvorhaben*

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten die institutionellen Rahmenbedingungen für das Handeln und Entscheiden im Vordergrund standen, werden nun die unterschiedlichen Aspekte des menschlichen Handelns im Organisationskontext beleuchtet. Dabei geht es zum einen um den Interdependenzaspekt des Handelns, also darum, dass Entscheidungen stets auch unter dem Blickwinkel getroffen werden, was andere Akteure vorhaben oder wie sie auf eine Entscheidung reagieren könnten. Zum anderen werden die institutionellen Bedingungen für bestimmte Handlungsweisen näher betrachtet. Dabei wird auf die bereits diskutierten Theoriekonzepte (insbesondere Spiele in Organisationen und die Neue Institutionenökonomie) zurückgegriffen. Beiden Konzepten gemeinsam sind die bereits angesprochenen Grundannahmen der unvollständigen Information, der begrenzten Rationalität und der Interdependenz zwischen mehreren Akteuren.

### **2.7.1 Problemlösung und Macht**

Veränderungsvorhaben und IT-Projekte werden in die Wege geleitet, um ein Problem der Organisation (der Verwaltung, des Unternehmens usw.) zu lösen. Politik und Macht bilden dabei nicht nur einen Nebeneffekt in der Funktionsweise und Risikobehaftung von Projekten, sie sind vielmehr konstitutiv für

das Funktionieren von Organisationen, für das Lösen von Problemen und - für den Erfolg von IT-Projekten (Ortmann et al. 1990; Neuberger 1995). Um den Zusammenhang von Politik (Macht) und Problemlösung besser zu verstehen, soll hier auf den Prozess der Problemerkennung, Problembearbeitung und Problemlösung näher eingegangen werden.

Ein Problem ist nicht einfach nur ein Sachverhalt, auch wenn er unerwünscht ist. Es bezeichnet vielmehr die Positionierung des Individuums oder der Gruppe zum Gegenstand. Der Sachverhalt wird als solcher erkannt und als unerwünscht identifiziert. Er ist (zumindest theoretisch) änderbar – von wem auch immer. Indem der als Problem erkannte Gegenstand nicht nur als unerwünscht, sondern auch zugleich als änderbar attribuiert wird, ist das Problem die (gedankliche) Strukturierung der Realität und damit auch die Strukturierung von Handeln. Es gibt kein Problem, das nicht als solches erkannt, beschrieben und der Lösung anheim gegeben wird. Zumindest wird es nicht lange als solches prozessiert, wenn es sich als unlösbar herausstellt. Täglich müssen Probleme der Nahrungsaufnahme, technische Probleme, Computerprobleme usw. gelöst werden. „Alles Leben ist Problemlösen. Alle Organismen sind Erfinder und Techniker, gute oder weniger gute, erfolgreich oder weniger erfolgreich im Lösen von technischen Problemen“ (Popper 2002: 257).

Dadurch, dass etwas als Problem erkannt wird, eröffnen sich neue Freiheitsräume, weil die Problemlösung zunächst unbekannt und das weitere Verfahren kontingent ist. Das Problem engt das Handeln aber zugleich ein, weil sich das Handeln nun an der Lösung des Problems orientieren muss – soweit das Problem für die Beteiligten wichtig genug ist. Dieser duale Charakter des Problems – Eröffnen und zugleich Eingrenzen von Handlungsalternativen – macht den Strukturierungs- und Organisationscharakter eines Problems aus. Ein Problem ist die Strukturierung von Ungewissheiten, und die auf Zeit oder auf Dauer eingerichtete Lösung eines Problems ist die Organisation. Das Lösen von Problemen impliziert das Beherrschen von relevanten Unsicherheitszonen und damit, wie in Abschnitt 1.2.1.1 bereits ausgeführt wurde, die Verteilung von Macht (Crozier und Friedberg 1993: 41). Dabei ist es ziemlich egal, ob es sich um soziale oder um technische Probleme handelt (in IT-Projekten ist beides zu erwarten und nicht immer auseinander zu halten): solange ein Problem als wichtig genug wahrgenommen wird und dessen Lösung als ungewiss gilt, bedeutet es für denjenigen, der es löst, Macht – zumindest solange die Ungewissheit und die vermeintliche Bedeutung der Problemlösung groß genug sind (vgl. Abschnitt 2.3.8).

Hier sei betont, dass technische Probleme auch technische Lösungen brauchen und nicht durch Politik ersetzt werden können. Politik ist aber die Arena, in der technische Fragestellungen prozessiert werden müssen. Entscheidungen über Technik sind stets auch mikropolitische Festlegungen, die nach außen hin durchgesetzt, vertreten (oder bekämpft) werden. D.h. sie werden eben nicht nur nach technischen Gesichtspunkten prozessiert (auch wenn sie in technischer Sprache behandelt werden), sondern vor allem danach, ob sich die eine oder andere technische Alternative gegen Widerstände durchsetzen lässt, ob sie Akzeptanz findet und ob sich ihre Verfechter Nutzen oder Schaden von dieser Entscheidung erwarten. Das bringt nicht immer optimale technologische Lösungen mit sich, bietet den Akteuren jedoch die Chance, Unsicherheit zu absorbieren und den Prozess voranzubringen.

Auf der praktischen Ebene müssen wir zwischen den Problemen unterscheiden, zu deren Lösung IT-Projekte installiert werden, (z.B. zu hohe Kosten und zu lange Durchlaufzeiten in der Personalverwaltung einer Behörde, die durch ein Personalverwaltungssystem behoben werden sollen) und den Problemen, die die Projekte selbst verursachen (z.B. Widerstand der Beteiligten gegen die Anwendung von Projektmanagementmethoden).

### 2.7.2 Der Spielbegriff: Zwang und Freiheit in Organisationen

Das Handeln in Organisationen ist frei und im Ergebnis offen. Zugleich unterliegt es jedoch Regeln und Restriktionen, die diese Handlungsfreiheit zwar einengen, jedoch auch ermöglichen. Diese Gleichzeitigkeit von Zwang (Spielregeln) und Freiheit kommt sehr passend im Spielbegriff zum Ausdruck, weswegen sich eine Vielzahl von theoretischen und empirischen Forschungsarbeiten mit dem Spiel in Organisationen auseinandersetzen (Crozier und Friedberg 1993: 56ff).

Der Spielbegriff geht von einer Interaktion der Akteure aus, die wechselseitig voneinander abhängen und bestimmten Spielregeln unterworfen sind. Mit dem Spiel sind Kosten (Spieleinsätze) und mögliche Auszahlungen verbunden. Die Teilnehmer werden je nach Situation bemüht sein, ihre Auszahlungen zu maximieren oder den Einsatz zu verringern.

Ein Spiel besteht aus Spielzügen, die entweder simultan (also einigermaßen gleichzeitig und ohne das Wissen über den Zug des anderen Mitspielers) oder sequenziell (mit Wissen über den vorhergehenden Zug des anderen) gemacht werden. Zum Spiel gehört es auch, sich zu entscheiden, in das Spiel

einzutreten und mitzuspielen oder aus dem Spiel auszuschneiden. Die Chiffre „Spiel“ sollte allerdings nicht dazu verleiten, die Ernsthaftigkeit des Ganzen in Zweifel zu ziehen. Vielmehr ist insgesamt von großer Ernsthaftigkeit auszugehen, die allerdings je nach Höhe des Einsatzes, Härte des Spiels und Naturell des Spielers variieren dürfte. Zu einem Spiel gehören auch Spielregeln. Es ist jedoch keineswegs sicher, von wem und wann sie festgelegt, ob sie von allen Mitspielern akzeptiert und ob bzw. unter welchen Bedingungen sie im Laufe des Spiels wieder geändert werden können. Das Festlegen von Spielregeln ist in der Regel selbst wieder ein Spielzug.

Des Spielbegriffs bedienen sich zwei völlig unterschiedliche Theorieansätze, einerseits das Konzept der Spiele in Organisationen von Crozier und Friedberg (Crozier und Friedberg 1993; Friedberg 1995), das einen ausgeprägten Organisationsbezug konzeptualisiert und den Machtaspekt in Aushandlungsbeziehungen betont, sowie andererseits die Spieltheorie (Dixit und Nalebuff 1997; Mehlmann 1997; Hofacker 1998; Jost 1998; Jost 2001; Bieta und Kirchhoff 2004), die zunächst von institutionellen Einflussfaktoren abstrahiert und das Spiel auf eine Abfolge von simultanen oder sequenziellen Spielzügen zurückführt. Die Kritiker der Spieltheorie weisen darauf hin, dass die mathematischen Modelle zwar durch ihre Klarheit bestechen, eine Übersetzung in praxisrelevante Problemstellungen aber schwer falle (Giddens 1995: 269). Auch liefert die Spieltheorie aufgrund ihrer Fokussierung auf das Problem der Interdependenz zwischen den Spielern keine oder nur sehr allgemeine Hinweise auf die Entstehung und die Auswirkungen der institutionellen Rahmenbedingungen in Organisationen. Das Konzept der Spiele in Organisationen drängt strukturelle Faktoren auch weitgehend in den Hintergrund, es konzeptualisiert dagegen Macht im Sinne einer gegenseitigen Beziehung zwischen Akteuren als omnipräsentes Phänomen in nicht-totalitären Organisationen. Der Ansatz wird in der Organisationswissenschaft seither sehr intensiv adaptiert<sup>41</sup> und soll auch in den folgenden Ausführungen den Schwerpunkt bilden. Punktuell wird auf Erkenntnisse der Spieltheorie zurückgegriffen.

---

<sup>41</sup> (Zur Adaption von Crozier und Friedberg siehe auch Ortmann et al. 1990: 8; Neuberger 1995: 192-218; Ortmann et al. 2000b: 334; Türk 2000: 91-93)

### 2.7.2.1 Strategiebildung und strategisches Verhalten

Im empirischen Teil dieser Arbeit werden strategische Handlungsmuster der verschiedenen Akteure untersucht. Deshalb geht es in diesem Abschnitt um Strategiebildung<sup>42</sup> und strategisches Verhalten: Wie entstehen Strategien und wie können sie aussehen? Hierzu sollen einige Grundannahmen von Crozier und Friedberg (Crozier und Friedberg 1993: 33f) wiedergegeben werden, die dem Missverständnis entgegenwirken, Strategien seien von vornherein klar definiert und konsistent:

1. „Ein Akteur hat nur selten klare Ziele und noch weniger kohärente und konsistente Pläne: diese sind vielfältig, mehr oder weniger vieldeutig, explizit und widersprüchlich. [...] Folglich wäre es illusorisch und falsch zu glauben, dass sein Verhalten ständig genau durchdacht ist, d.h., vermittelt durch ein klar denkendes Subjekt, welches seine Bewegungen im Hinblick auf anfangs festgelegte Ziele berechnet.
2. Dennoch ist sein Verhalten *aktiv*. Auch wenn es immer eingeschränkt und begrenzt ist, ist es doch nie direkt determiniert; selbst die Passivität ist immer in gewisser Weise Ergebnis einer Entscheidung.
3. Und es ist immer ein sinnvolles Verhalten; [...] anstatt rational zu sein in Bezug auf Ziele ist es rational im Hinblick auf Handlungsgelegenheiten und [...] auf den sie definierenden Kontext, und andererseits im Hinblick auf das Verhalten der anderen Akteure, auf deren Parteinahme und auf das Spiel, das zwischen ihnen entstanden ist.
4. Schließlich ist es ein Verhalten, das immer zwei Seiten hat: eine offensive Seite, das Ausnutzen von Gelegenheiten zur Verbesserung einer Situation, und eine defensive Seite, die Aufrechterhaltung und Ausdehnung des Freiraums, also der Handlungsfähigkeit. [...]
5. Letztlich gibt es in dieser Betrachtungsweise also kein irrationales Verhalten mehr. [... Eine Strategie] ist also nichts anderes als die ex post gefolgerte Grundlage der empirisch beobachteten Verhaltensregelmäßigkeiten.“

Diese Grundannahmen sind von einer wohltuenden Realitätsnähe (wer hätte nicht schon im Berufsleben ähnliche Erfahrungen gemacht?) und decken sich mit den Analysen Giddens' zum strategischen

---

<sup>42</sup> Zur Begriffsdefinition der Strategie vgl. Abschnitt 1.2.1.2, FN 11.

Verhalten (Giddens 1995: 342ff). Sie stellen auch eine Präzisierung des Phänomens der dunklen, undurchsichtigen Handlungsbedingungen in der Strukturierungstheorie dar (vgl. Abschnitt 2.4.2.3).

### *2.7.2.2 Strategieszzenarien der Spieltheorie*

Für eine positive Interpretation von Ereignissen in IT-Projekten ex post sind diese Annahmen hilfreich, doch sie sind für eine normative Problemstellung, wie sie in IT-Projekten typisch sind, zunächst unbefriedigend: Welche Strategie bringt einem Akteur die besten Gewinne? Hier soll nochmals ein Blick auf die Spieltheorie geworfen werden (vgl. Abschnitt 1.2.1.2, FN 11).

Bei einer „dominanten Strategie“ liefert die Entscheidung stets bessere Ergebnisse als die Alternativen, unabhängig davon, wie sich der Andere entscheidet. Gegenbegriff ist die „dominierte Strategie“, die in jedem Fall schlechter ist als die Alternativen (Dixit und Nalebuff 1997: 58ff). Wenn keine Strategie die Auszahlungsmöglichkeiten verbessert, herrscht Gleichgewicht, d.h. keine der möglichen Entscheidungen bietet von vorne herein ein besseres Ergebnis als die andere. Die Spieltheorie hält in Bezug auf die Strategieauswahl je nach Spielsituation eine Reihe von Vorschlägen bereit, mit der die eigene Situation verbessert oder der Gegner geschwächt werden kann. Dabei spielt die Kombination aus Selbstbindung (um beim Gegenüber Vertrauen aufzubauen) und Unberechenbarkeit (um erfolgreich weiterspielen zu können) eine ausschlaggebende Rolle (Dixit und Nalebuff 1997: 89ff):

- „Tit for Tat“: Gerade dann wenn das Spiel völlig offen ist und keine dominante Strategie erkennbar ist, bildet die Strategie „Tit for Tat“ relativ große Erfolgchancen. Sie besteht daraus, dass in einem sequentiellen Spiel die Züge des Gegners immer übernommen werden. Ist eine Entscheidung des Mitspielers am Spielanfang noch nicht bekannt oder nicht klar erkennbar, so empfiehlt es sich, zunächst das Spiel kooperativ zu beginnen und dann die Spielzüge des Gegners mit der gleichen Strategie, wie sie der Gegner zeigt (z.B. kooperativ oder konfrontativ), zu beantworten.
- Strategischer Zug: In bestimmten Spielsituationen kann es sinnvoll sein, ein Manöver auszuführen, das die Rahmenbedingungen und den Fortgang des Spiels grundlegend verändert. Dabei ist es durchaus möglich, dass dieser „strategische Zug“ zunächst auch die eigenen Handlungsspielräume einschränkt, z.B. durch das „Verbrennen der eigenen Schiffe“, um die

eigene Ausweglosigkeit und Entschlossenheit glaubhaft zu machen (Dixit und Nalebuff 1997: 150ff). Eine ähnliche Wirkung wie das Abschneiden der eigenen Rückzugsmöglichkeiten kann auch der bewusste Kontrollverlust über eigene Reaktionen auf Spielzüge des Gegners haben. Wichtig ist nur, dass durch diesen Zug letzten Endes die Handlungsfähigkeit des Gegners stärker und nachhaltiger eingeschränkt wird als die eigene.

- Spiel mit dem Abgrund („Brinkmanship“): „Brinkmanship“ bedeutet, damit zu drohen, sich selber und den Gegner in den Abgrund zu reißen, um ihn zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen. Dies funktioniert nur in Extremsituationen, und auch hier kommt der Grundsatz der Unberechenbarkeit zum Tragen: Eine allzu konkrete Drohung kann Zweifel beim Gegner an der Ernsthaftigkeit wecken. Deshalb wird man versuchen, die Drohung so vage zu formulieren, dass sie zwar verstanden wird, den Drohenden aber nicht allzu schnell auf eine bestimmte Konsequenz festlegt. Das führt in der Praxis häufig zu einer „abschüssigen Ebene“ der Eskalation, wenn die Drohungen zunächst bewusst undeutlich formuliert werden und dann nach und nach immer konkretere Formen annehmen, und es beiden Seiten immer schwerer fällt, aus dem Kreislauf auszusteigen, ohne das Gesicht zu verlieren.

Diese Vorschläge bilden ein Substrat aus historischen Spielsituationen, die ex post analysiert wurden.<sup>43</sup> Sie können jedoch nicht mehr als Typisierungsversuche für vergangene oder Ideengeber für künftige Situationen sein, weil sie zwar bestimmte Entscheidungssituationen und ihren Ausgang erklären können, ein gegenteiliges Ergebnis (unter leicht veränderten Vorzeichen) aber ebenso zu erklären vermögen. Es gibt keine gesicherten Aussagen darüber, welche Strategie unter welchen Umständen die richtige ist. Die Prognosen sind fast beliebig.

### *2.7.2.3 Routinespiele und Innovationsspiele*

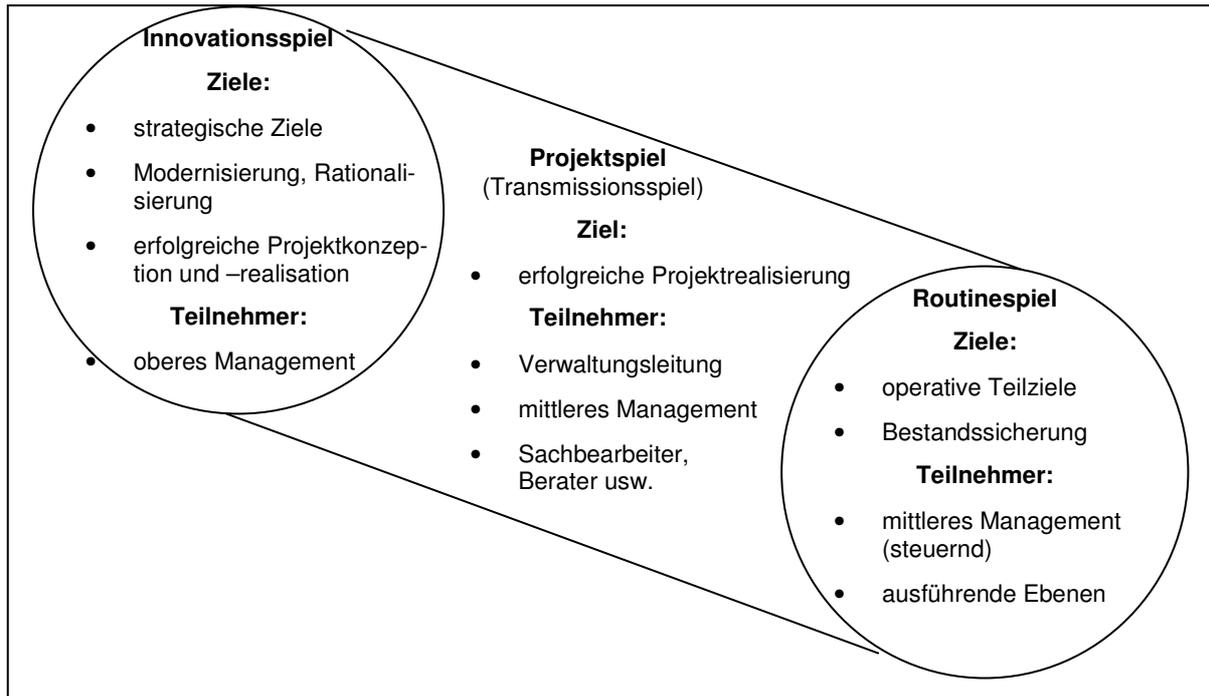
Im Zusammenhang mit Veränderungsprojekten haben Ortmann et al. die Unterscheidung zwischen Routinespielen und Innovationsspielen eingeführt (Ortmann et al. 1990: 464ff).

---

<sup>43</sup> Ein historisches Beispiel für das Spiel mit dem Abgrund ist die bewusste Eskalation während der Kuba-Krise bis hin zur Drohung Kennedys mit dem Dritten Weltkrieg, falls die Sowjetunion ihre Atomwaffen nicht aus Kuba abziehen würden (Dixit und Nalebuff 1997: 199ff).

Routinespiele finden in der täglichen Routinearbeit statt. Sie unterliegen anderen Regeln und bringen andere Auszahlungen und Einsätze mit sich als die in den Veränderungsvorhaben in Szene gesetzten Innovationsspiele. Routinespiele finden vor allem auf der operativen Ebene der Sachbearbeiter, Meister, des unteren oder mittleren Managements statt. Es sind vor allem kooperative Spiele, in denen es um die Einhaltung gesetzter Normen und Standards und um das Einstreichen periodischer Anerkennungen geht. Beispiel für ein Routinespiel ist die korrekte und schnelle Erledigung der Personalarbeit oder die korrekte und pünktliche Abrechnung der Löhne und Gehälter. Charakteristisch für Routinespiele ist, dass sich die Mitspieler „eingespielt“ haben: „Subtile Spielstrukturen haben sich zu einem mikropolitischen Netz ausgebildet, das aus fein gesponnenen Fäden besteht und gerade deswegen die nötige Elastizität hat, um auch bei rauem Wind nicht zu zerreißen“ (Ortmann et al. 1990: 465). Das heißt nicht, dass alle Mitspieler bedingungslos „an einem Strang ziehen“ würden, im Gegenteil: Je nach Interessenlage können völlig unterschiedliche Spiele zwischen den einzelnen Fachabteilungen oder zwischen Fach- und Zentralabteilungen gespielt werden. Die Interessen bilden zwar Schnittmengen, sie können aber im Einzelfall höchst unterschiedlich sein.

Innovationsspiele werden meist vom oberen Management bzw. von der Verwaltungsleitung gespielt. Es geht darin um die Reorganisation der operativen Arbeit, um die Reform, die ständig oder in zyklischen Abständen in Szene gesetzt wird. Ihr Vehikel ist das Projekt. Eine bestimmte Reformmaßnahme kann quer zur Routinearbeit oder sogar ihr entgegengesetzt stehen. Im Projekt muss dann zwischen den Spielen vermittelt werden. Es ist der Transmissionsriemen zwischen Innovationsspielen und Routinespielen. Hier werden die notwendigen Auseinandersetzungen zwischen beiden Spiellogiken ausgetragen. Es findet ein „Transmissionsspiel“ statt, wie die folgende Abbildung (Ortmann et al. 1990: 468) veranschaulicht:



**Abbildung 8: Projekte als Transmission der Innovation auf Routine nach Ortmann et al. 1990**

Charakteristisch für Innovationsspiele ist die größere Risikoneigung der Akteure. Das liegt zum einen daran, dass nicht alle Risiken, vor allem nicht die im Routinebetrieb, zulasten des Initiators im oberen Management gehen, sondern eher zulasten der Routinespieler. Wenn die tägliche Routinearbeit unter dem Innovationsprojekt leidet, wird er dafür meist nicht verantwortlich gemacht, sondern das mittlere Management und die ausführende Ebene, also die Routinespieler. Zum anderen lässt sich das Wagnis des Innovationsprojektes nur eingehen, wenn gewisse Risiken bewusst eingegangen werden. Schließlich geht es um ein insgesamt riskantes Vorhaben.

Dem mittleren Management kommt nun eine Doppelfunktion zu. Es ist auf der einen Seite Routinespieler und wird auf der anderen Seite in Innovationsspiele eingebunden. Diese Ebene der Abteilungsleiter oder Gruppenleiter bekommt die Rolle des „pivot players“, der „Drehspieler“, deren Erfolg und Gratifikation sowohl an der operativen Aufgabenerledigung als auch am Projekterfolg gemessen wird. Manche Widersprüchlichkeit von Handlungsstrategien resultiert aus diesem Spannungsfeld. „Von diesem organisationalen double bind sind sie oft überfordert, schlagen sich auf die Seite des Bestehenden, halten sich raus, werden ausgegrenzt und werden dann nicht selten – krank. Oder sie setzen

auf die Karte Innovation und handeln sich Risiken bei der Sicherung der operativen Aufgaben ein“ (Ortmann et al. 1990: 496).

Diese Ausführungen beziehen sich auf Fallstudien im Privatsektor. Wie aber ist das Verhältnis zwischen den Spiellogiken im öffentlichen Sektor? In der öffentlichen Verwaltung hat die Routinearbeit – und damit das Routinespiel – angesichts gesetzlicher und politischer Restriktionen einen anderen Stellenwert. Innovationsspiele können nur auf drei Wegen erfolgreich gespielt werden:

- durch Entwicklung neuer Erfolg versprechender Gewinnaussichten für die Akteure,
- durch die Einsicht, dass nur die Veränderung bestehender Routinen die Überlebensfähigkeit der Verwaltung und damit die Gewinnchancen der einzelnen Akteure sichern kann oder
- durch den Einsatz von Macht und Druck.

Die spezifischen Rahmenbedingungen in Kommunalverwaltungen, insbesondere das komplexe und traditionell konsensorientierte Akteursnetzwerk in Deutschland, könnten durchsetzungsfähige Reformkoalitionen verhindern und mithin dazu beitragen, dass alle drei Wege versperrt bleiben (Oppen 1998: 16ff; Bogumil und Kißler 2001b: 1).

### 2.7.3 Entscheidung

In dieser Arbeit sollen Entscheidungsprozesse untersucht werden. Auch wenn IT-Projekte primär der Umsetzung einer vorher beschlossenen System Einführung dienen, gibt es jede Menge zu entscheiden. Ob es um technologische Fragestellungen geht, um Ressourcenfragen, um Organisatorisches: Nichts ist soweit vorbestimmt, dass es nicht noch mal operiert werden müsste.<sup>44</sup> Entscheidung ist als „umfassende Bezeichnung für den Vorgang der Wahl einer Handlung aus einer mehr oder weniger fest umrissenen Menge von Handlungsmöglichkeiten“ (Fuchs et al. 1988) in gewisser Weise eine Untermenge von Handeln, da auch beim Handeln zwischen verschiedenen Möglichkeiten ausgewählt werden muss. Der Unterschied zwischen Entscheiden und Handeln ist nach Luhmann graduell und

---

<sup>44</sup> Wie in Abschnitt 2.4.3.2 gezeigt wurde, sind auch vertragliche Regelungen selten so vollständig, dass man nicht auch über den Vertragsgegenstand und die Leistungsbestandteile immer wieder neu entscheiden müsste (Saleck 2003: 162).

besteht letzten Endes darin, dass beim Entscheiden ein größeres Maß an Selbstbeobachtung bzw. Beobachtung des Vorgangs mitläuft (Luhmann 1999: 272ff). Dies hat zur Folge, dass Entscheidungen als solche identifiziert werden können.<sup>45</sup> Die Entscheidungssituation, in der eine Entscheidung getroffen werden kann, ist wenig disponibel. Eine Entscheidung kann nur getroffen werden, wenn die Entscheidung zur Entscheidung ansteht. Nicht früher und nicht später. Das heißt nicht, dass sie nicht hinausgezögert werden kann. Im Gegenteil, jede Entscheidung lässt sich in beliebig kleine Teile aufgliedern und kann einzeln abgearbeitet werden (Luhmann 1999: 175f). Die Entscheidung kann nur nicht nachgeholt werden, wenn sie schon einmal gefällt oder aus einem anderen Grunde obsolet geworden ist. Ebenso kann die Entscheidung nicht delegiert werden. Denn wenn jemand für einen Anderen entscheidet, so muss dieser Andere entscheiden, ob er diese Entscheidung annimmt oder nicht. Damit wird die Entscheidung keinesfalls leichter – eher im Gegenteil (Luhmann 1993: 401).

Funktion der Entscheidung ist es, das System (sprich die Organisation, das Projekt usw.) mit der Umwelt zu verbinden, es anschlussfähig zu machen für Folgeoperationen (Luhmann 2000: 63ff). Wenn ein Projekt beschlossen ist, der Projektplan genehmigt und das Projektbudget bewilligt, kann es losgehen – vorher nicht. Auch während des IT-Projekts sind zahlreiche technische und sonstige Entscheidungen zu treffen, ohne die es keinen Fortgang im Projekt gibt.

Entscheidung bedeutet die Reduktion von Komplexität, indem unter mehreren Möglichkeiten eine ausgewählt wird und somit die entscheidungsoffene Situation (der Unsicherheit) geschlossen wird. Entscheidung bringt aber zugleich die Erhöhung der Komplexität mit sich, weil der Vielzahl von Entscheidungsmöglichkeiten eine weitere, realisierte Möglichkeit hinzugefügt wird. Die getroffene Entscheidung erhöht dadurch die Komplexität, dass sie auch hätte anders ausfallen können – und dies den Beteiligten bekannt sein dürfte (Luhmann 2000: 125). Man kann die Entscheidung zwar nicht ungeschehen machen, man kann aber über die Entscheidung diskutieren, sie kritisieren, die Konsequenzen und Anschlussoperationen aus dieser Entscheidung blockieren usw. Der Entscheidungsträger im Projekt, der am Bestand der Entscheidung interessiert ist, wird dieser Öffnung entgegentreten versuchen und die Entscheidung verteidigen, untermauern, sie als unabdingbar, als notwendig

---

<sup>45</sup> Handeln kann natürlich ebenfalls als solches erkannt werden. Handeln, das nicht als Entscheiden beobachtet wird, ist immer noch Handeln (Luhmann 2000: 63).

usw. darstellen (Ortmann et al. 1990: 409). Dies wird ihm dann leichter fallen, wenn der Entscheidungsvorlauf lang genug war, mögliche Kritiker mit einbezogen waren, unabhängige Fachleute die Notwendigkeit, Unumgänglichkeit usw. untermauert haben. Doch all dies bietet freilich keine Gewähr, dass die Entscheidung nicht doch noch torpediert und unterlaufen wird. Das Spiel ist wie gesagt „offen“.

Erschwert – und zugleich ermöglicht - wird das Entscheiden durch notorisch unvollständige Informationen, wenn also wie oft in Organisationen (und IT-Projekten) eine Entscheidung unter Unsicherheit getroffen werden muss (Ortmann et al. 1990: 294; Koskela und Howell 2002: 9; Niklas 2004). Entscheidungen, die bereits derart vorstrukturiert sind, dass sie eigentlich schon feststehen, sind ja schon entschieden worden. Sie können nicht mehr entschieden werden, es sei denn, sie werden wieder revidiert, verunsichert, geöffnet für neue Entscheidungen. Erst die eigentlich unentscheidbare Entscheidung, also die Entscheidung, die nicht bereits durch vollständige Informationen vorentschieden und abgesichert ist, kann entschieden werden und ist in diesem Sinne eine wirkliche Entscheidung (Luhmann 2000: 222ff).

### *2.7.3.1 Rationalität von Handeln und Entscheidungen*

Mit diesen Ausführungen haben wir noch keine Auskunft über die Rationalität von Entscheidungen – und von Handeln allgemein. Rationalität (im kantschen Sinne: Vernunft) steht nach klassisch-philosophischem Verständnis den Emotionen, Gefühlen, Werthaltungen gegenüber, die unter dem Begriff „Passion“ zusammengefasst werden können (Armstrong 1997). Diese Dichotomie wurzelt in der griechischen Philosophie ebenso wie in der Aufklärungsphilosophie. Vernunftgeleitetes Handeln entspricht nach Kant einem metaphysischen moralischen Prinzip, das – unter bewusster Auslassung affektiver oder emotionaler Gesichtspunkte - nichts anderem gehorcht als dem letzten Prinzip, zu dem sich der menschliche Geist aufschwingen kann: der Vernunft. „Es ist von der größten Wichtigkeit, in allen moralischen Beurteilungen auf das subjektive Prinzip aller Maximen mit der äußersten Genauigkeit acht zu haben, damit alle Moralität der Handlungen in der Moralität derselben aus Pflicht und aus Achtung fürs Gesetz, nicht aus Liebe und Zuneigung zu dem, was die Handlungen hervorbringen sollen, gesetzt werde“ (Kant 1975: 237).

Kant verweist darauf, dass es auch dem Einzelnen nützt, wenn sich jeder nach diesen allgemeinen Prinzipien verhält. So unbestreitbar diese Worte im Hinblick auf die moralische Beurteilung von Handlungen nach einem allgemeinen ethischen Prinzip sind, so umstritten ist jedoch ihre Gültigkeit bei der empirischen Analyse sozialer Realitäten. Wir können nicht in erster Linie vom Gemeinnutz als Handlungsmaxime ausgehen, sondern – der Aufklärung zum Trotz - eher von emotionalen, irrationalen Gesichtspunkten und nicht zuletzt vom Eigennutz des Einzelnen, wenn dem Handeln überhaupt eine Maxime zugrunde liegt. Das liegt nicht nur an der „Natur des Menschen“, der eben nicht von sich aus „gut“ ist (woran wohl auch Kant nicht glaubte), sondern vor allem an der Offenheit von Handlungs- und Entscheidungsoptionen und der Unvollständigkeit der dem Handeln zu Grunde liegenden Informationen, die eine abschließende Reflektion aller Gründe und Prinzipien für das Handeln unmöglich macht.

Die Politikwissenschaft macht sich diesen Missstand zu Nutze und definiert Begriffe wie Freiheit, Politik, Macht und Demokratie aus der Warte der Ungewissheit von Entscheidungssituationen und der damit verbundenen Fehleranfälligkeit von Entscheidungen. Von den meisten politischen Theoretikern und Reformschulen wird festgehalten, dass eine notwendige Voraussetzung für Demokratie (wie für Politik) eine empirische Ungewissheit kombiniert mit einer guten Dosis Uneindeutigkeit ist (Armstrong 1997: 6).

Dieser Auffassung sind auch Crozier und Friedberg, die den positiven Aspekt der Macht als Grundvoraussetzung von Freiheit betonen: „Wir müssen uns also endlich frei machen von einer rein negativen und repressiven Vorstellung von Macht [...]. Macht stellt einen täglichen Mechanismus unserer sozialen Existenz dar. Wir verwenden sie ohne Unterlass in unseren Beziehungen mit unseren Freunden, unseren Kollegen, unserer Familie usw.“ (Crozier und Friedberg 1993: 17).

Doch wie wirken sich diese bisher individuellen Rationalitäten auf das Surrogat der kollektiven Rationalität aus? Einen Erklärungsansatz für den prekären Zusammenhang zwischen individueller Rationalität und kollektiver Irrationalität illustriert das Gefangenendilemma aus der Spieltheorie. Hier werden zwei Gefangene vor die Wahl gestellt, entweder den anderen zu „verpfeifen“ und dafür einen Strafnachlass zu bekommen, oder „dichtzuhalten“ und dann entweder eine langjährige Freiheitsstrafe zu bekommen, wenn der andere „singt“ oder, wenn beide „dichthalten“, nur wegen eines Bagatelldeliktos belangt zu werden (Dixit und Nalebuff 1997: 15ff). Bei dieser Konstellation neigt der Gefangene dazu,

den anderen zu verraten und ihm die langjährige Freiheitsstrafe zu verschaffen, um für sich die Freiheitsstrafe abzuwenden.

Allgemein formuliert, bietet eine solche Konstellation dem Einzelnen die Möglichkeit (und verleitet ihn dazu), sich auf Kosten der Allgemeinheit Vorteile zu verschaffen. Die Gefahr des kollektiven Schadens ist umso größer, je weniger sich die Akteure untereinander absprechen bzw. je weiter ihre Interessen voneinander entfernt liegen. Umformuliert auf die Problemstellung dieser Arbeit besteht die Gefahr, dass das Projekt auch dann in Bezug auf Zielerreichung, Zeit oder Budget Schaden nehmen kann, wenn alle Akteure zwar aus ihrer Sicht rational handeln, dabei aber die Interessen der anderen Projektbeteiligten – bewusst oder unbewusst – außer Acht lassen. Crozier und Friedberg sehen angesichts dieses – gewiss vereinfachenden – Bildes nur den Ausweg des kollektiven Lernens: „Wir sind Gefangene, die, um ihr Dilemma zu überwinden und aus den Circuli vitiosi, in denen wir gefangen sind, eine gemeinsame Fähigkeit zum Handeln ausbilden müssen. Dies bedeutet, dass wir unsere Beziehungen so organisieren müssen, dass wir uns gegenseitig vertrauen können“ (Crozier und Friedberg 1993: 277). Mit dem Circulus vitiosus (vgl. auch Crozier 1971) bezeichnen die Autoren eine Art Kreislauf aus verschiedenen Spielrationalitäten, in dem sich die Akteure gegenseitig blockieren und der letzten Endes zum Reformstopp führt.

Ein möglicher Weg, um kollektive Handlungsfähigkeiten in IT-Projekten herauszubilden und somit Vertrauen – nicht zuletzt zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern – aufzubauen, kann das Projektmanagement sein.

### *2.7.3.2 Wissen und Routinen in Organisationen*

Das Theorem der begrenzten Rationalität bezieht sich also weniger auf individuelle Unzulänglichkeiten der Akteure, als vielmehr darauf, dass Organisationen zur Vereinfachung von Entscheidungen auf die Routinisierung von Prozeduren zurückgreifen, um Probleme nacheinander zu bearbeiten. Dadurch wird den akzeptablen Lösungen vor den optimalen Lösungen der Vorzug gegeben. Die Verhaltenssteuerung in Organisationen ist darauf ausgelegt, die Organisationsmitglieder dazu zu ermuntern, die vorhandenen Handlungsmuster zu nutzen. Dabei spielen das vorhandene Wissen und die Routinen in Organisationen eine gewichtige Rolle. Beides – man könnte hier auch von „Kultur“ sprechen (vgl. Ab-

schnitt 2.6) – dient letzten Endes der Erhaltung des Status Quo. Paradigmatische Veränderungen dieser Routinen werden mit beträchtlicher Energie abgewehrt. Bei diesem Abwehrverhalten werden Innovationen nach dem Gesichtspunkt bewertet und ausgewählt, welche von ihnen für die intraorganisatorischen Prozeduren die geringsten Interventionen mit sich bringt. „Die faktische Sperrigkeit von Organisationen gegenüber Lernanforderungen ist nicht durch gestalterische Anstöße von außen zu überwinden, sondern am ehesten durch unmittelbaren Problemdruck oder aktuelle Krisenwahrnehmung“ (Becker 2004: 7). Bleiben der Problemdruck oder zumindest die Krisenwahrnehmung aus, bleibt alles beim Alten: Es wird reformiert, aber so, dass sich nichts ändert. Bezogen auf den Umsetzungsstil von Projektmanagement heißt das: Die Auftraggeberorganisation wird alles daransetzen, aus dem IT-Projekt – wenn es schon sein muss – keinen zusätzlichen Innovationsdruck auf die bestehenden Routinen entstehen zu lassen. Geschäfts- und Verwaltungsprozesse, Zuständigkeiten und Machtgefüge sollen möglichst nicht verändert werden. Zusätzlich einströmendes betriebswirtschaftliches oder personalwirtschaftliches Wissen ebenso wie Projektmanagement-Know-how wird mit aller Macht ferngehalten, soweit man halbwegs ohne es auskommt. Technologisches Wissen ist zwar unvermeidbar, wird aber auf ein Minimum begrenzt. Man will nur das wissen, was man auch können muss – nicht weniger, aber auch nicht viel mehr.

### *2.7.3.3 Unvollständige, asymmetrische und unglaubhafte Informationen*

Wie in Abschnitt 2.7.3.1 bereits angedeutet, bleibt das Grundproblem bestehen, dass die Informationen unvollständig, die Umwelt von Organisationen intransparent und die Frage nach den richtigen Mitteln zur Erreichung der Ziele mehrdeutig sind. Spieltheoretisch betrachtet, hat die zum Zeitpunkt der Entscheidung verfügbare Information erheblichen Einfluss auf die Wahl der Spielzüge. Vollständig ist die Information dann, wenn alle Entscheidungsmöglichkeiten des Gegners und die Gewinnchancen bekannt sind. D.h., dass die Information trotzdem „imperfekt“ ist, weil die Entscheidung des Gegners natürlich nicht bekannt ist. Da jedoch die Parameter für die Entscheidung des Gegners vorliegen, kann seine Entscheidung vorweggenommen werden. Unvollständig ist die Information dann, wenn nicht bekannt ist, welche Prämissen der Gegner hat und aus welchen Gründen er sich für die eine oder andere Alternative entscheiden wird.

Die vertragstheoretische Konstellation der Agenturtheorie sieht ein asymmetrisches Beziehungsgeflecht zwischen Prinzipal und Agent vor. Die Vertragsbeziehung hat – ähnlich wie die Machtbeziehung – zwar ungleiche Beziehungspartner, sie ist jedoch nicht einseitig, d.h. es besteht keine vollständige Abhängigkeit des einen Vertragspartners vom anderen. Sowohl Prinzipal als auch Agent haben die Möglichkeit, ihre Interessen dem Partner gegenüber wahrzunehmen. Umgekehrt lässt sich die Asymmetrie auch nie vollständig nivellieren. Auch in einem Tauschverhältnis auf Gegenseitigkeit, in dem beide Seiten Vertragsverpflichtungen haben, die sie wechselseitig in die Rolle des Prinzipals und des Agenten versetzt, bleibt das Einzelvertragsverhältnis asymmetrisch. Dieser Hinweis ist wichtig im Hinblick auf formelle und informelle Vertragsbeziehungen, in denen jeweils beide Seiten zur Mitwirkung bzw. zur Lieferung von bestimmten Leistungen und Informationen verpflichtet sind. In formellen Vertragsregelungen in IT-Projekten mit externen Dienstleistern sind in der Regel umfangreiche Mitwirkungspflichten des Auftraggebers dokumentiert, denen dann der Status der vertraglichen Hauptpflichten zugewiesen wird. Das hat zur Folge, dass der Prinzipal dann dem Agenten gegenüber selbst in die Rolle des Agenten gerät, wenn er am Ergebnis mitwirken muss.

Die technologische und organisatorische Komplexität von IT-Projekten erfordert den arbeitsteiligen Einsatz von Experten verschiedener Fachrichtungen, Kenntnissen und Erfahrungen (Madauss 1984: 400). Das macht Informationsasymmetrien sowohl in vertikaler wie in horizontaler Hinsicht, also beispielsweise zwischen Verwaltung und Dienstleister, zwischen verschiedenen Kooperationspartnern, zwischen Projektmanagement und Projektteam oder innerhalb des Projektteams unvermeidlich (Preter 1997: 19). Die notwendigerweise umfangreiche Themenbreite in IT-Projekten und der damit einhergehende hohe Spezialisierungsgrad der Projektakteure machen Informationsasymmetrien und Verständigungsschwierigkeiten zum manifesten Problem (Ortmann et al. 1990: 471).

Durch die Betonung von Informationsasymmetrien und opportunistischem Verhalten können mit der Agenturtheorie auch politische Problemstellungen, z.B. der Machtverteilung, analysiert werden (Voigt 2002: 121ff). Dieser Ansatz bietet insbesondere die Aussicht, die vertraglich fixierten Beratungs- und Dienstleistungsbeziehungen zwischen Auftraggeber (Verwaltung) und Auftragnehmer (Dienstleister) besser zu verstehen, auf die im empirischen Teil dieser Arbeit der Schwerpunkt gelegt wird. Er ist deshalb für die Fragestellung dieser Arbeit relevant. Weitere Anwendungsfelder, die in der Fallstudie am Rande beleuchtet werden, können die Beziehungen zwischen Projektleitung und Projektmitarbei-

ter, die Kooperationsbeziehungen zwischen (eigentlich konkurrierenden) Konsortialpartnern sowie die Kooperationsbeziehungen innerhalb der Ministerialverwaltung bzw. zwischen den verschiedenen Ressorts sein (vgl. Abschnitt 2.4.2.4). Was nun verbirgt sich hinter den skizzierten Informationsasymmetrien? In der Literatur finden sich drei Ausprägungen, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen:

- hidden characteristics (die Qualitätseigenschaft der Leistung des Vertragspartners ist unbekannt),
- hidden action, hidden information (Anstrengungen des Vertragspartners sind nicht beobachtbar) und
- hidden intention (die Absichten des Vertragspartners sind unbekannt).

Hidden characteristics: Sie „liegen vor, wenn der Prinzipal unveränderliche (oder zumindest nicht mehr kostenlos veränderbare) Eigenschaften, die sich auf den Agent selbst oder auf die von diesem angebotene Leistung beziehen können, ex ante, d.h. vor dem eigentlichen Vertragsabschluss, nicht kennt“ (Picot et al. 2004: 85). Das Problem der „hidden characteristics“ wird in dem Maße verstärkt, wie die Komplexität des zu erstellenden Systems zunimmt und damit die Eigenschaften der Beteiligten (Qualifikationen, Referenzen, Infrastruktur usw.) an Bedeutung zunehmen. Es ist für die Auswahl des Dienstleisters aus Sicht der beauftragenden Verwaltung von größter Bedeutung herauszufinden, ob der Vertragspartner die angeforderten Eigenschaften aufweist oder nicht. Die Gefahr der „adverse selection“, also der Auswahl des falschen Kandidaten ist groß. Das Problem wird durch zwei Umstände verstärkt: Erstens wird der Prinzipal seine Anforderungen in komplexen Projekten kaum vollständig vorbringen können, so dass weder der Prinzipal noch der Agent genau wissen, welche Eigenschaften der Agent haben muss. Zweitens besteht auch auf Seiten des Agenten die Neigung der „adverse selection“, also der Negativauswahl. In Kenntnis der mangelnden Beobachtbarkeit durch den Prinzipal wird nicht das Personal herangezogen, das für die Aufgabe am besten geeignet ist, sondern die Mitarbeiter, die „gerade verfügbar“ sind.

Hidden action/hidden information: Der Prinzipal kann die Tätigkeiten des Agenten nicht vollständig überwachen (hidden action). Doch auch wenn er sie beobachten kann, wird er die Handlungen des Agenten oft nicht beurteilen können, (hidden information). Der Agent wird versuchen, diese Schwäche des Prinzipals auszunutzen und sich mehr nach eigenen Prämissen zu verhalten, als die Interessen des Prinzipals zu verfolgen (moral hazard). In IT-Projekten kann der Auftraggeber zwar Zwischener-

gebnisse beobachten, wenn sie ihm präsentiert werden, ihren Beitrag zum Gesamtergebnis aber kaum beurteilen.

Hidden intention: Auch wenn der Prinzipal die Handlungen des Agenten beobachten kann, so ist es ihm zum Einen nicht immer möglich, die Intentionen des Agenten zu erkennen, zum Anderen wird er nicht in jedem Fall unerwünschte Handlungen des Agenten verhindern können. Das daraus entstehende Problem der absichtlichen Störung wird als „hold-up“ bezeichnet. Beim Problem der „hidden intention“ und des „hold-up“ spielt die Faktorspezifität eine große Rolle, also die Höhe der zusätzlichen Kosten für den Prinzipal, wenn er die Vertragsbeziehung mit dem Agenten abbricht und sich einen anderen sucht (oder das Projekt gänzlich einstellt). Offen konfrontatives Verhalten des Agenten kann dann schwer verhindert werden, wenn die Kosten für eine Vertragsbeendigung für den Prinzipal zu hoch wären und dem Agenten dies bekannt ist.

Die folgende Tabelle (Preter 1997: 21; Picot et al. 2004: 91) gibt einen Überblick über die drei Formen der Informationsasymmetrie, ihre Ursachen, und die Art der Problembewältigung:

Informationsasymmetrie Unterscheidungskriterium	Hidden characteristics		Hidden action/ Hidden information	Hidden intention		
Informationsproblem des Prinzipals	Qualitätseigenschaften der Leistung des Vertragspartners unbekannt		Anstrengungen des Vertragspartners nicht beobachtbar bzw. nicht beurteilbar	Absichten des Vertragspartners unbekannt		
Problemursache oder wesentliche Einflussgröße	Verbergbarkeit von Eigenschaften		Überwachungsmöglichkeiten und –kosten	Ressourcenabhängigkeit, -einmaligkeit und -entziehbarkeit		
Verhaltensspielraum des Agenten	Vor Vertragsabschluss		Nach Vertragsabschluss	Nach Vertragsabschluss		
Beispiel	Einstellung von Personal, Unvollständigkeit des Leistungsumfangs		Leistungsverhalten von Personal / Vertragspartnern	Verweilabsicht von Personal		
Problem	Adverse selection		Moral hazard	Hold up		
Art der Problembewältigung	Beseitigung der Informationsasymmetrie durch:		Interessenangleichung	Reduzierung der Informationsasymmetrie (Monitoring)	Interessenangleichung	
	Signalling/ Screening	Self- Selection				
Möglichkeiten zur Problemabgrenzung	Referenzen, Bilanzen, Zeugnisse, Gütesiegel	Differenzierte Vertragsgestaltung	Reputation des Vertragspartners	Ergebnisbeteiligung des Vertragspartners (z.B. Prämiensystem oder Kapitalbeteiligung)	z.B. durch Planungs- und Kontrollsysteme, Berichtswesen etc.	Sicherheiten (z.B. Leistungsgarantien, Bürgschaften, Gegengeschäfte)

**Tabelle 7: Asymmetrische Informationen im Überblick nach Picot et al. 2004**

Nicht berücksichtigt sind in dieser Aufstellung ähnliche Probleme auf Seiten des Prinzipals. Neben der Möglichkeit, dass der Prinzipal im Zuge seiner Mitwirkungspflichten selbst zum Agenten mit entsprechendem Informationsvorsprung wird und seinem Vertragspartner selbst Probleme des „moral hazard“ und „hold-up“ beschert, verfügt der Prinzipal von vorne herein über zahlreiche Informationen, die der Agent nicht hat und die den Prinzipal in eine günstige Ausgangslage bei Verhandlungen mit dem Agenten bringen.

Ein möglicher Weg zur Bewältigung der angegebenen Probleme ist die Angleichung der jeweiligen Interessenlagen durch Zusätze in der Vertragsgestaltung bzw. gezielte Maßnahmen zur Überwindung der Informationsasymmetrie. So kann der Prinzipal vor Auswahl des Agenten bestimmte Informationen über Referenzen, Bilanzen, Zeugnisse, Gütesiegel usw. verlangen oder bestimmte Anforderungen an die Qualifikation der Projektmitarbeiter im Vertrag fixieren, um den „hidden characteristics“ zu begegnen, bevor er sich für einen Bewerber entschließt. Er kann zur Eindämmung des „moral hazard“ den Agenten am Erfolg des Projektes beteiligen und damit dessen Interessen mit den eigenen in Übereinstimmung bringen oder sich regelmäßig über den Projektfortschritt berichten lassen und so seinen Informationsrückstand aufholen. Zur Verhinderung eines „hold up“ bleibt dem Prinzipal die Möglichkeit, Leistungsgarantien, Bürgschaften oder Gegengeschäfte vorzusehen, um das Interesse des Agenten an Konfrontation zu minimieren.

#### *2.7.3.4 Phänomen der begrenzten Rationalität*

Alles in allem gilt in der Agenturtheorie das ökonomische Entscheidungsmodell des „homo oeconomicus“ als zu simpel, um das Handeln von Agierenden in Wirtschaft oder Politik zu erklären oder zu prognostizieren, weil es viele handlungsrelevante Details unberücksichtigt lässt (Voigt 2002: 26). Probleme bereitet insbesondere die Annahme, dass die Handelnden rational sind bei dem Versuch, ihren eigenen Nutzen zu maximieren (vgl. auch Abschnitt 2.2.1). Stattdessen muss eine theoretische Betrachtung der Handlungsrestriktionen in IT-Projekten generell von beschränkter Rationalität ausgehen (vgl. auch Abschnitt 1.2.1.2).

Den verfügbaren Informationen wird in Großorganisationen oft kein ausreichendes Vertrauen entgegengebracht (Brunsson 1985). In dieser Konstellation müssen die Akteure ihre eigenen Rationalitätsanforderungen aufgeben und zu scheinbar irrationalen Formen des Entscheidens, der Unsicherheitsabsorption, übergehen (vgl. Abschnitt 1.2.1.2). In den verhaltenswissenschaftlichen Ansätzen wird dann von begrenzter Rationalität (oder Irrationalität) gesprochen (Berger und Bernhard-Mehlich 2001: 133f). Um sich diesem Problem zu nähern, hat Brunsson die in Abschnitt 1.2.1.2 bereits erwähnte Unterscheidung zwischen Handlungsrationalität und Entscheidungsrationalität eingeführt. Handlungsrationalität ist der Realisierung vernünftiger Zwecke verpflichtet und hat vor allem die Durchsetzbarkeit

im Blick, während es bei der Entscheidungsrationaliät letztlich darum geht, „to choose the right thing to do“ (Brunsson 1985: 27), also die vorhandene Unsicherheit über die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen zu bewältigen und dabei auch die eigene Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen (Brunsson 1991).

Damit entscheidungsfähige Themen aus der Masse inkonsistenter Umwelterwartungen nach und nach herausgefiltert werden können und somit organisatorische Entscheidungen durch die Entscheidungsebene der Politik erst ermöglicht werden, setzt die Verwaltung Opportunismus, Unbestimmtheit, Heuchelei („hypocrisy“) und wiederkehrende Gespräche („double talk“) ein. Zugleich werden im operativen Geschäft Denken/Reden (talk) und Handeln (action) getrennt. Entscheidungsrationale Kommunikation bedient sich letzten Endes dieser Elemente, um den handlungsrationalen Kern vor zu viel Änderungsdruck zu schützen. Der Inkrementalismus des Managements oder der politischen Entscheidungsträger wird so durch gezieltes Umgehen effektiven Handelns (z.B. innerhalb des IT-Projekts) und durch die Kommunikation von Symbolen des Erstrebenswerten gegen die Wert- und Interessendifferenzierung der Umwelt abgeschirmt. So bleiben die Akteure trotz Intransparenz und Mehrdeutigkeit handlungsfähig, manchmal auch dann, wenn die negativen Signale zunehmen aber ausgeblendet werden und das Projekt eigentlich abgebrochen werden sollte.

In diesem Fall werden die mit Ungewissheit belasteten Entscheidungsprozesse in praxi nicht mehr durch rationale Informationsverarbeitung gelöst, sondern durch irrationale Kopplung von Erfolgserwartungen, Motivation und Wertbindung. Nach dieser inkrementalistischen Sichtweise kommt es darauf an, ob die zugrunde liegende Ideologie vehement genug instrumentelle Rationalität, Effizienz, klare Verantwortlichkeit und Widerspruchsfreiheit einfordert (Muhr 2004: 19) und mithin stark genug ist, um diese Unsicherheit zu absorbieren (Burns 1961; Brunsson 1985). Organisatorische Ideologien haben deskriptive und normative Funktion. Sie können dabei behilflich sein, Entscheidungsprozesse zu verkürzen oder sie gar ersetzen (Ortmann et al. 1990: 72). Starke, komplexe Ideologien haben eine große Effektivität im Absorbieren von Unsicherheiten, schwache Ideologien sind dazu kaum in der Lage.

## 2.7.4 Verantwortung als Regulativ der (Projekt-) Organisation

In IT-Projekten werden Verantwortlichkeiten auf Auftraggeber und Auftragnehmer, auf Teilprojekte (TP) und auf die einzelnen Projektmitarbeiter verteilt. Wie andere Organisationsformen sind auch IT-Projekte auf eine arbeitsteilige Vorgehensweise (vgl. Abschnitt 1.5.2) angewiesen. Verantwortungszuordnung ist eines der Kernelemente des Projektmanagements.<sup>46</sup> Zurechnungen sind notwendig, um Handlungen erwartbar und berechenbar zu machen. Die Literatur zum Projektmanagement betont einhellig, wie wichtig die klare Zuordnung und Einhaltung von Verantwortlichkeiten ist. Dennoch klafft eine große Kluft zwischen Anspruch und Realität, zwischen den Befugnissen, wie sie den Projektmanagern laut Lehrbuch zugeschrieben werden sollten, und den Verantwortlichkeiten, die Projektmanager in der Praxis oft haben. Gerade die Befugnisse des Projektleiters scheinen in Deutschland sowohl in der Privatwirtschaft als auch (verstärkt) in der öffentlichen Verwaltung den Anforderungen hinterherzuhinken (Englich und Fisch 1999; Schelle 2001: 38).

Verantwortlichkeit ist etwas anderes als reine Arbeitsteilung und Pflichterfüllung. Sie hat vor allem eine – allerdings nicht ganz unstrittige - ethische Dimension.<sup>47</sup> Max Weber prägte den Begriff der Verantwortungsethik als ethische Haltung, nach der die Richtigkeit des Handelns in erster Linie nach den vorhersehbaren Folgen beurteilt wird. Er stellt diesen Begriff der Gesinnungsethik gegenüber, deren Maßstab die politische oder religiöse Werthaltung ist. Für den Gesinnungsethiker stellt sich die Welt recht einfach dar: „Der Christ tut recht und stellt den Erfolg Gott anheim“ (Weber 2002a: 545). Der vormoderne Begriff der Verantwortung geht noch davon aus, dass man sich für einen Vorfall in der Vergangenheit verantworten, also Rechenschaft ablegen muss, nicht aber für Bevorstehendes. Erst die moderne Auffassung von Verantwortung antizipiert auch zukünftiges Handeln (Leicht 2003). Der Begriff löste damit nach und nach die Pflicht ab, die vor allem ethisch-religiös oder in Bezug auf das Vaterland als „Notwendigkeit einer Handlung aus Achtung fürs Gesetz“ (Kant 1975: 235) begründet ist. Hans Jonas unterscheidet in diesem modernen Verständnis zwischen Verantwortung als kausale Zurechnung begangener Taten, die mehr in den Bereich des Rechts fällt und keine direkte sittliche

---

<sup>46</sup> Zur Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten in Projektstrukturdiagrammen usw. vgl. auch Abschnitt 3.3.

<sup>47</sup> Ethische Probleme mit der Aufgabenstellung selbst z.B. im Zusammenhang mit illegalen oder moralisch verwerflichen Projekten und die damit verbundenen Überlegungen zur Sabotage fallen ebenfalls in den Bereich der Verantwortungsethik, sollen hier aber nicht weiter erörtert werden.

Bedeutung hat, und der Verantwortung für zu Tuendes, die gemeint ist, „wenn wir von der heute fälligen Ethik der Zukunftsverantwortung sprechen“ (Jonas 1984: 175). Die bedingungslose Einforderung von Verantwortung stößt allerdings auf Kritik. Die Neigung, angesichts des Selbstgefährdungspotentials der modernen Gesellschaft Verantwortung anzumahnen, hält Niklas Luhmann für eine Verzweigungsgeste (Luhmann 1997a: 133).

Richtig greifbar ist Verantwortung und Verantwortlichkeit jedoch erst im Organisationskontext. Nur in der Organisation kann zukünftiges Tun z.B. durch Verträge, Gremien, Verwaltungsvorschriften und Arbeitsaufträge eingefordert und zugleich vergangenes Handeln zugerechnet, belohnt oder bestraft werden.<sup>48</sup> Der Begriff Verantwortlichkeit liefert die ethische Grundlage für die Zurechenbarkeit von Handlungen in Organisationen. „Die Vorstellung von ‚Verantwortlichkeit‘ (‚accountability‘) liefert im Umgangsendlich einen treffenden Ausdruck für die Überschneidung von interpretativen Schemata und Normen.“<sup>49</sup> Für eigene Handlungen verantwortlich zu sein, heißt, sowohl die Gründe für sie zu explizieren, als auch die normativen Fundamente zu liefern, durch die sie ‚gerechtfertigt‘ werden können“ (Giddens 1995: 82f). Die Organisation liefert die Bedingung für das Entstehen von Verantwortung. Der Einzelne ist für sein Handeln gegenüber der Organisation, der er angehört, verantwortlich. Das heißt nicht, dass es keine Verantwortung gegenüber der Gesellschaft, der Allgemeinheit usw. gibt. Im Gegenteil. Allerdings kann Verantwortung in Organisationen verbindlicher eingefordert und sanktioniert werden. Verantwortung ist somit das in einer Organisation, was Solidarität, also die Unterstützung unter Gleichgesinnten, in einer Klasse, z.B. der Arbeiterklasse, ist.

Verantwortlichkeit allerdings wird erst mit Entscheidungen innerhalb der Organisation manifest. Luhmann bezeichnet Verantwortung als den Beitrag einer Entscheidung zur Unsicherheitsabsorption (Luhmann 1976: 172ff; 1997b: 837f; 2000: 197f). Er unterscheidet zwischen der Verantwortung, die

---

<sup>48</sup> Gleichzeitig ist die Organisation aber auch dazu geeignet, mit Hilfe eben dieser Instrumente Verantwortlichkeiten zu verwischen, abzufedern oder gänzlich zu vermeiden. Nicht zuletzt dienen Gremien, Gruppen, Teams (und Projekte) oft auch der Verschleierung von Verantwortlichkeiten, was auch deren Beliebtheit erklären mag (Luhmann 2000: 197).

<sup>49</sup> In diesem Zusammenhang begreifen wir Normen in einem umfassenden Sinn, also sowohl ethische Grundsätze als auch fachliche Gesichtspunkte der Projektarbeit. Ein Programmierer, der für die Erstellung eines Softwareprogramms verantwortlich ist, wird das Programm nach den gängigen Entwicklungsrichtlinien und Ergonomiestandards pünktlich erstellen. Er wird daneben auch gehalten sein, selbständig die Peripherie, in die seine Arbeit eingebunden ist, zu beleuchten und sein Handeln danach ausrichten. Die Verantwortung umfasst also nicht nur die pünktliche Erfüllung des Auftrags sondern auch die Qualität des Produkts. Ein Projektleiter ist für den Erfolg des Gesamtprojekts verantwortlich und wird daran gemessen.

laufend passiert und dem Entscheider nur sekundär zugeordnet werden kann, und Verantwortlichkeit, die – sehr viel konkreter – auf eine Person zugeschnitten ist und als Zurechnung erwartbar ist. In dem Maße also, in dem eine Entscheidung zur Absorption von Unsicherheit beigetragen hat – und dieser Beitrag nachvollziehbar und zurechenbar ist – entsteht Verantwortlichkeit. Der Entscheider ist für seine Entscheidung verantwortlich – umso mehr, je stärker er damit Unsicherheiten für Andere absorbiert hat. Damit kann er an den Folgen gemessen und zur Rechenschaft gezogen werden. Um dem vorzubeugen, wird er den Sachzwang betonen, unter dem die Entscheidung gefallen ist, er wird sie als unabdingbar hinstellen und Andere „mit in die Verantwortung“ ziehen (vgl. auch Abschnitt 2.7.3).

Praktische Probleme bringt damit die Erkennbarkeit von Verantwortlichkeiten mit sich. Da die Zuweisung einer Verantwortlichkeit zunächst nur rein formalen Charakter hat, ist noch nicht sicher, ob sich der mit der Aufgabe Betraute auch verantwortlich fühlt, und ob er die sonstigen Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Aufgabe (Sachkenntnisse, Durchsetzungskraft usw.) mitbringt.<sup>50</sup> Ebenfalls ungeklärt ist die Frage nach der Sanktionierung der Verantwortlichkeit. Verantwortlichkeiten, deren Nichterfüllung oder Schlechterfüllung nicht geahndet wird, werden entwertet. Auch ein pflichtbewusster Mitarbeiter wird an Verantwortungsgefühl einbüßen, wenn keine Rückmeldung auf sein Tun folgt. Verantwortlichkeit bedarf also immer auch spezieller Vorkehrungen, um sie zu aktualisieren und zu sanktionieren.

Verantwortung kann andererseits kaum gegen individuelle Interessen übertragen und eingefordert werden. Auch noch so konsequente (und mitunter harte) Sanktionen werden das Verantwortungsgefühl nicht erzwingen können, das für die Aufgabenerfüllung notwendig ist, wenn der Verantwortliche die Aufgabe nicht erledigen kann oder will. Ein Akteur, der am Projekterfolg nicht interessiert ist, wird kaum für eben diesen wirksam verantwortlich gemacht werden können. Viel eher wird er sich jeglichen Bemühungen in dieser Richtung offen oder verdeckt entziehen.

Wenn wir Verantwortung und Verantwortlichkeit als soziale Konstrukte (neben Begriffen wie Interesse, Entscheidung und Legitimation) begreifen, entgehen wir damit der analytischen Falle, Verantwortlichkeiten mit Pflichten zu verwechseln. Es ist meist nicht Ziel führend, die Ursache für gelungene oder gescheiterte Projekte zuerst bei den dafür Verantwortlichen zu suchen - wenn man sie überhaupt

---

<sup>50</sup> Der Begriff Verantwortung ist in dieser Hinsicht präziser als der Begriff Kompetenz, der in der Regel die formale Entscheidungsbefugnis mit der nötigen Sachkenntnis gleichsetzt.

zweifelsfrei ausfindig machen kann. Vielmehr müssen wir stets auch dann nach Machtressourcen, Sanktionsmöglichkeiten oder Sanktionspraktiken Ausschau halten, wenn vordergründig von Verantwortlichkeiten die Rede ist.

## *2.8 Zwischenfazit*

In Kapitel 2 wurden Verwaltungsreform und Projektmanagement aus politik- und organisationstheoretischer Perspektive dargestellt. Zwischen den Modernisierungsbestrebungen im öffentlichen Sektor seit den 90er Jahren und den Motivationen und inhaltlichen Stoßrichtungen der Informatisierung im öffentlichen Bereich besteht ein enger thematischer Zusammenhang. Während der Handlungsdruck im Bereich der Binnenmodernisierung vor allem aus der Verwaltung kommt, stellt es sich auf dem Gebiet des E-Government eher so dar, dass die durch die Ausbreitung des Internet entstandene „Options-Explosion“ Besitz von der Verwaltung ergriffen hat. Das Personalmanagement spielt dabei angesichts des kaum veränderten Tarifgefüges bisher eine nachgeordnete Rolle.

Zur theoriegeleiteten Erklärung und Prognostizierung solcher Reformprozesse lassen sich die zahlreichen Theorieansätze in der Verwaltungs- und organisationswissenschaftlichen Literatur kategorisieren, je nachdem, ob mehr oder weniger Intentionalität bzw. mehr oder weniger hierarchische Durchsetzungskraft unterstellt wird. Die Konzepte Mikropolitik und Projektmanagement nehmen hier unterschiedliche Gewichtungen vor.

Die Frage, ob es sich bei IT-Projekten überhaupt um mikropolitische Räume handelt, wurde nach Plausibilitäts Gesichtspunkten überprüft und bejaht. Die entsprechende Ausgangsvermutung aus Kapitel 1 ist damit bestätigt.

Verlauf und Ergebnis in IT-Projekten hängen maßgeblich von den örtlichen Akteurskonstellationen und institutionellen Arrangements ab, die unter Rückgriff auf Methoden der Policy-Analyse und der Institutionenökonomie untersucht werden können. Um jedoch allgemeine Funktionsweisen von IT-Projekten unter Berücksichtigung von begrenzter Rationalität, opportunistischem Verhalten und Inkrementalismus herausfiltern zu können, ist der Rekurs auf organisationstheoretische Grundlagen der System- und Strukturtheorie hilfreich. Ergänzend dazu stellen kulturelle Ausprägungen im Sinne

von langfristig tradierten Themenvorräten einen bestimmenden Faktor für den Verlauf von Reformvorhaben dar, da sie immer zugleich Objekt, Vehikel und Hindernis der organisatorischen wie informationstechnischen Veränderung darstellen. Das Handeln der Akteure in IT-Projekten kann treffend mit dem Spielbegriff als Ausdruck für ergebnisoffene, interdependente Handlungskonstellation umschrieben werden. Empirische Studien verweisen im Zusammenhang mit organisatorischen Veränderungen auf die parallele, jedoch konkurrierende Existenz von Routinespielen, die auf der Arbeits- und mittleren Managementebene stattfinden, und Innovationsspielen, die auf der Ebene des Projektteams, der externen Dienstleister und des Top-Managements initiiert werden.

In Reformprozessen müssen Entscheidungen getroffen werden, über deren Auswirkungen nur wenig bekannt ist. Überdies wird den zur Verfügung stehenden Informationen nur wenig Vertrauen entgegengebracht. Die Folge ist ein scheinbar irrationales Wiederaufrollen von Entscheidungen. Dieses Phänomen wird bei Informationsasymmetrien auch im Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnis virulent mit der Folge, dass der Auftraggeber seine Unsicherheit durch redundantes Wiederholen von Entscheidungsroutinen und letztendlich durch die Verzögerung oder Verweigerung von effektiven Entscheidungen zu kompensieren versucht. Dem ist mit Projektmanagement-Methoden nur schwer beizukommen.

### 3 Inhalte und Anwendbarkeit der Gestaltungsempfehlungen des Projektmanagements

In diesem Kapitel werden die gängigen Projektmanagementansätze in ihrem grundsätzlichen Verständnis und in den konkreten Gestaltungsempfehlungen dargestellt und anhand der obigen Ausführungen zu den theoretischen Aspekten von Reformen näher diskutiert. Die Angaben stützen sich im Wesentlichen auf folgende Quellenarten:

- Regelungen der Qualitätsnormenfamilie DIN ISO 900x inkl. Sekundärliteratur (Taube 1997; Stelzer 1998; Brunsson und Jacobsson 2000; Wächter und Vedder 2001);
- Richtlinien der einschlägigen Vorgehensmodelle, insbesondere V-Modell 97 und V-Modell XT der Bundesverwaltung inkl. Sekundärliteratur (Schuppan 1999; Benad 2004; KBSSt 2004);
- Ratgeberliteratur zum Projektmanagement oder projektbezogenen QM (Birker 1995; Burghardt 1995; Boy et al. 1997; Burghardt 1997; Ehlers 1997; St Clair 1997; Corsten 1999; Mauch 1999; Zangemeister 1999; Bartsch-Beuerlein 2000; Frühauf et al. 2000; Diethelm und Bernhard 2001; Salzmann 2001; Schelle 2001; Hölzle und Grüning 2002; Scheurer 2002; Wischnewski 2002; Zahrnt 2002; Saleck 2003; Becker et al. 2004);
- Literatur zur Verwaltungs- und Organisationsberatung (Hruschka 1969; Endruweit 1981; Freimuth und Straub 1996; Howaldt und Kopp 1998; König und Volmer 2000; Wolf 2000; Cassel 2001).

In diesem Kapitel wird zunächst auf die Anwendung und Wirkung von Gestaltungsempfehlungen zum Projektmanagement eingegangen (vgl. Abschnitt 3.1). Anschließend beschreibe ich in komprimierter Form die Gestaltungsempfehlungen zu den Themengebieten Projektziele und Auftragsklärung (vgl. Abschnitt 3.2), Projektorganisation (vgl. Abschnitt 3.3), Projektplanung, (vgl. Abschnitt 3.4) sowie Projektdurchführung und Projektüberwachung (vgl. Abschnitt 3.5). Anschließend wird auf die Kritik an den Projektmanagement-Ansätzen (vgl. Abschnitt 3.6) eingegangen.

### *3.1 Anwendung und Wirkung von Gestaltungsempfehlungen*

Mit Projektmanagement sollen IT-Projekte beherrschbar, planbar und kalkulierbar gemacht werden. Die Instrumente hierfür sind fest gefügte Planungs- und Arbeitsschritte, die in den Leitfäden empfohlen werden und weitgehend unabhängig von der Aufgabenstellung und von den fachlichen Erfordernissen anwendbar sind bzw. sein sollen.

#### 3.1.1 Ausgangspunkt von Projektmanagement: Projektsünden

Ausgangspunkt des Projektmanagements ist eine Reihe von Defiziten in der Projektpraxis. Zu den „Projektsünden“ gehören vor allem folgende (Schelle 2001: 22f):

- die Auswahl des Projekts ist nicht systematisch;
- Projekte werden ohne eindeutigen Projektauftrag gestartet;
- eine durchgängige Terminplanung mit verbindlichen Meilensteinen liegt nicht vor;
- die Unterstützung durch das Management fehlt;
- die Zusammenstellung des Projektteams erfolgt auf Zuruf, es fehlen die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten – oft auch im Projektmanagement;
- die Mitarbeiter werden für das Projekt nicht genügend freigestellt und bekommen keine Anreize für die Projektarbeit;
- der Projektleiter bekommt zu wenig Entscheidungskompetenzen und kann sich gegen Fachabteilungen nicht durchsetzen, die das Projekt boykottieren;
- es fehlen interne Richtlinien und Standards sowie die Methodenunterstützung durch interne Zentral- bzw. Querschnittsabteilungen.

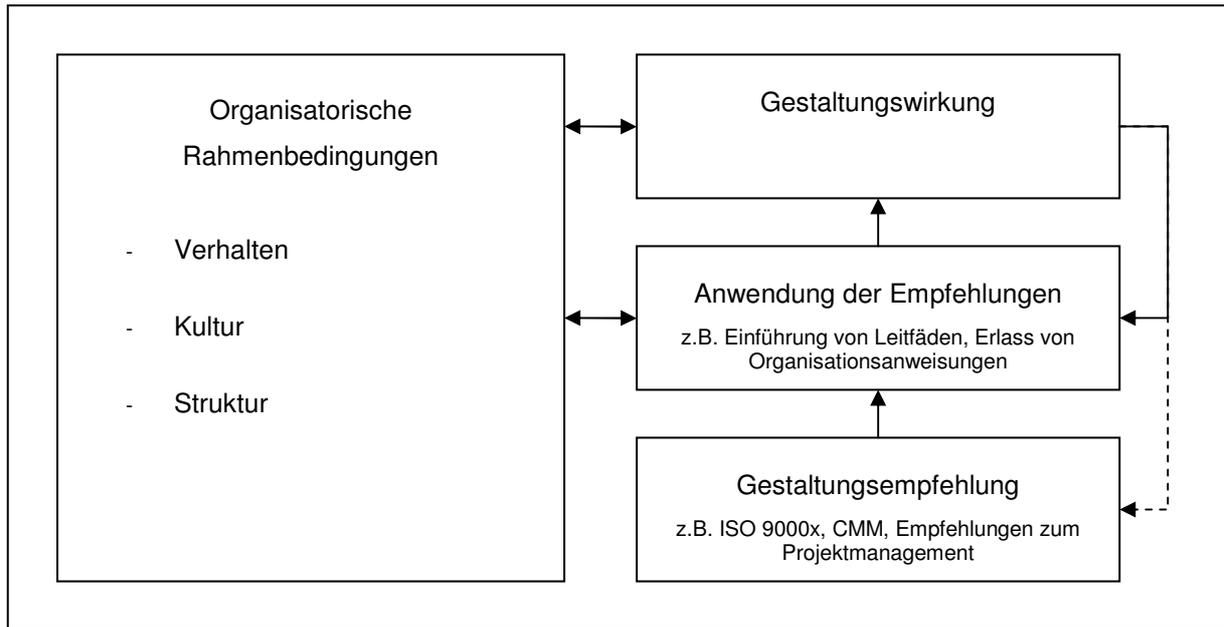
Sowohl die Leitfäden der ISO 9000 zum QM als auch die Ratgeber zum Projektmanagement beinhalten eine Reihe von Gestaltungsempfehlungen für die Praxis in IT-Projekten, um diesem „Sünden katalog“ zu begegnen. Richtig angewendet sollen diese Empfehlungen dazu beitragen, IT-Projekte besser abzuwickeln, d.h. Zeit- und Budgetplanungen besser einzuhalten, die Qualität zu verbessern und Risiken zu minimieren.

### 3.1.2 Projektmanagement als Standard

Die Anwendung von Methoden des Projektmanagements ist freiwillig. Es gibt kein Gesetz, das Unternehmen oder Behörden verpflichtet, Elemente des Projekt- oder Qualitätsmanagements einzuführen. Die Motivation, solcherlei Regelungen zu beachten, ist also nicht die drohende Strafe sondern der Nutzen für das eigene Unternehmen, die Behörde, die Abteilung usw. (Brunsson und Jacobsson 2000:1). Die Normen der Normenfamilie ISO 9000 werden ebenso wie andere Regelungen des Projektmanagements wegen der weiten Verbreitung und der Freiwilligkeit der Anwendung häufig als Standard bezeichnet. Bei der Anwendung von Projektmanagement als Standard „müssen wir (Entscheidungs- und Verhaltens-)Regeln anwenden, die wir aber [...] dazu auswählen, interpretieren und angemessen auf je besondere Situationen beziehen müssen, auf das, was uns passiert - was uns widerfährt“ (Ortmann 2003: 12). Diese Übersetzung der Norm in Handlungen ist im Projektmanagement kompliziert, weil zeitgleich komplexe technologische, organisatorische und taktische Fragen aufgeworfen werden und Entscheidungen in vieldeutigen Konstellationen getroffen werden müssen. Es genügt also nicht, einfache Verbote oder Gebote zu beachten, sondern es kommt darauf an, umfangreiche Vorgaben in komplexen Handlungszusammenhängen in konkretes Handeln umzusetzen. Der Einsatz oder Nicht-Einsatz von Projektmanagement gibt einerseits Hinweise auf die Praktikabilität der angebotenen Methoden (Kann Projektmanagement überhaupt eingesetzt werden?) und andererseits einen Eindruck der Wirksamkeit ihrer Anwendung (Welchen positiven oder negativen Effekt hat Projektmanagement?).

### 3.1.3 Rahmenbedingungen für die Anwendung von Projektmanagement

Anliegen dieser Arbeit ist es nun herauszufinden, ob die Empfehlungen zum Projektmanagement in der Praxis angewendet werden und wenn nein, warum nicht. D.h., es wird eine Trennung zwischen den Gestaltungsempfehlungen des Projektmanagements, deren Anwendung in der Projektpraxis und der Gestaltungswirkung angenommen, wie in der folgenden Abbildung schematisch dargestellt.



**Abbildung 9: Gestaltungsempfehlungen und Rahmenbedingungen**

Wie in dieser Abbildung schematisch angedeutet, müssen Gestaltungsempfehlungen zuerst angewendet werden, bevor sie im Projekt ihre Wirkung erzielen können. Empfehlungen, die im Projekt nicht angewendet werden, können auch keine Wirkung erzielen. Gleichzeitig wird eine Rückwirkung von der erzielten Gestaltungswirkung auf die Art und Weise der Anwendung angenommen. Bleibt die erwünschte Wirkung beispielsweise aus, muss die Adaption der Gestaltungsempfehlungen modifiziert, verändert, zurückgenommen oder intensiviert werden. Der Rückfluss von der Anwendung auf die Gestaltungsempfehlungen selbst wurde gestrichelt dargestellt. Dieser Aspekt der Modifizierung genereller Normen, Regeln und Empfehlungen (vgl. Abschnitt 3.1.2) soll hier nicht näher untersucht werden. Anwendung und Gestaltungswirkung stehen in wechselseitiger Abhängigkeit mit den organisationalen Rahmenbedingungen. Hierzu zählen die strukturellen und kulturellen Gegebenheiten der Organisation sowie die Handlungen der Mitglieder (vgl. Abschnitt 2.4.1). Die Beziehungen sind in beiden Fällen wechselseitig dargestellt, also auch zwischen der reinen Anwendung der Empfehlungen und den Rahmenbedingungen. Es wird also auch dann einen Einfluss auf die organisatorischen Rahmenbedingungen geben, wenn Methoden des Projekt- oder Qualitätsmanagements lediglich eingeführt wurden, allerdings noch keine Wirkung gezeitigt haben – und wenn es nur die Initialisierung von Widerständen ist. Als Grundannahme dieser Arbeit lässt sich festhalten, dass die Regelungen des Projekt-

managements sowohl auf Auftraggeber- als auch auf Auftragnehmerseite in die kulturellen und strukturellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Organisation mit aufgenommen werden müssen, um wirksam zu werden. Während auf Auftragnehmerseite die Binnenorganisation im Wesentlichen nicht von den Projektergebnissen betroffen ist (wenn man von den finanziellen Aspekten absieht), ist auf Auftraggeberseite eine Großzahl von Binnenorganisatorischen Akteuren direkt oder indirekt mit dem Projekt befasst (vgl. Abschnitt 2.4.1). Angesichts der Vielzahl von Verflechtungen und Einflussnahmen auf das Projektmanagement ist der Vorgang der Adaption von Projektmanagementregeln auf Auftraggeberseite wahrscheinlich wesentlich komplizierter und langwieriger als auf Auftragnehmerseite.

### 3.1.4 Organisatorische Besonderheiten

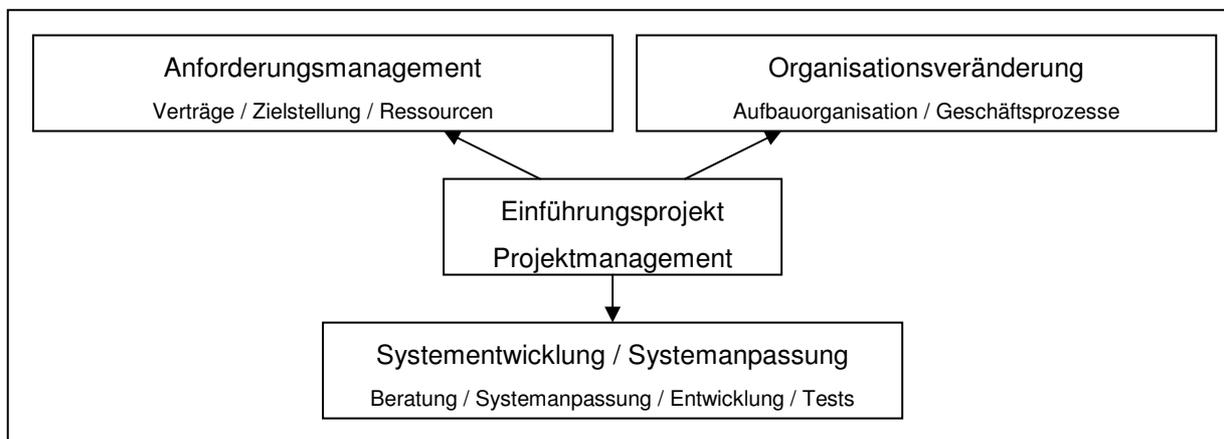
Aus organisatorischer Sicht begreifen wir IT-Projekte als (temporäre) Organisationen zur Erfüllung eines Zwecks (Einführung des Informationssystems)<sup>51</sup> und Projektmanagement als Methodik des Organisierens bzw. als Instrumentarium, das den verschiedenen Akteuren helfen soll, ihre Ziele zu erreichen. Aufgrund der äußeren Struktur der hier zu behandelnden IT-Projekte (Einführung von Softwareanwendungen in einer öffentlichen Verwaltung unter Zuhilfenahme eines externen Dienstleisters) erweitern sich die Anforderungen an das Projektmanagement. Es geht nicht mehr „nur“ um Softwareentwicklung. Somit trifft die Umschreibung des Projekts als „aufgabenbezogene Organisationsform von Arbeitsgruppen“ (Rey 2001: 5) nur einen Teil der Projektrealität. Es handelt sich nicht um eine definierte, mehr oder weniger homogene Arbeitsgruppe, sondern sowohl im Außen- wie im Binnenverhältnis um eine komplexere Organisationsform. So müssen neben der Planung und Steuerung der notwendigen Entwicklungsarbeiten die Systemanforderungen zwischen Auftraggeber<sup>52</sup> und Auftragnehmer abgestimmt werden. Hier spielen nicht nur Fragen der Vertragsgestaltung und Vertragsausle-

---

<sup>51</sup> Aus systemtheoretischer Perspektive ist die Zweckgebundenheit des Projektbegriffs nicht ganz korrekt, weil das Projekt nicht automatisch aufhört zu existieren, wenn sein Zweck erheblich verändert wird, wegfällt oder nie existiert hat. Es bedarf in diesem Fall vielmehr des massiven Einwirkens von außen, um ein solches Projekt, das erst einmal existiert und dessen Ergebnis nun nicht mehr gebraucht wird, zu beenden und ggf. neu aufzusetzen. Aus diesem Grund wird es in dieser Arbeit darum gehen, die System-Umwelt-Beziehung dieser Organisationsform eingehender zu betrachten.

<sup>52</sup> Natürlich spielen Kundenbedürfnisse und Kundenanforderungen auch in „reinen“ Entwicklungsprojekten eine entscheidende Rolle. Der Unterschied zu der hier erwähnten Projektform besteht aber vor allem in der direkten Einflussmöglichkeit des Auftraggebers auf den Entwicklungsverlauf und das Ergebnis und den möglichen Konflikte, die daraus erwachsen.

gung eine entscheidende Rolle, sondern auch Aushandlungsmechanismen, Strategien und Interaktionsfragen. Da sich Arbeitsabläufe und Aufbauorganisation in der Verwaltung im Zuge der Softwareeinführung möglicherweise verändern, sind die Konsequenzen aus diesen Veränderungen im Projekt mit zu berücksichtigen. Neue Geschäftsprozesse müssen beschrieben und implementiert werden. Widerstände müssen abgebaut werden. Inwiefern dabei das Software-Design an die bestehenden Abläufe angepasst oder umgekehrt die Geschäftsprozesse der IT angepasst werden, muss operativ entschieden werden. Diese dreifache Anforderung in IT-Projekten aus Systementwicklung, Anforderungsmanagement und Organisationsveränderung ist in der folgenden Abbildung veranschaulicht.



**Abbildung 10: Dreiteilung der Anforderungen in IT-Projekten**

Projektmanagement als praktische Funktion muss diese Dreiteilung abdecken, auch wenn der historische Schwerpunkt des Konzepts in der technischen Umsetzung bzw. Systementwicklung liegt (Ohene 1996: 51; Bartsch-Beuerlein 2000: 19ff) und diese drei Anforderungen in vielen Quellen isoliert abgehandelt werden, in ihrem Zusammenwirken jedoch konzeptionell keine Berücksichtigung finden. Ein allgemeingültiges Gesamtkonzept, das alle Elemente in befriedigender Weise abdeckt, existiert nicht. Auch die ISO 9000 weist diesbezüglich Mängel auf. Im Folgenden wird bei der Beschreibung der Elemente des Projektmanagements auf den aktuellen Literaturstand eingegangen.

### 3.1.5 Projektmanagement und Qualitätsmanagement: ISO 9000

Eine besondere Bedeutung haben bei der Ausgestaltung des Projektmanagements die Gestaltungsempfehlungen der ISO 9000 zum QM, die insbesondere in der Software-Entwicklung einen hohen Verbreitungsgrad erlangt haben.<sup>53</sup>

QM ist der Teil des Projektmanagements, der sich mit der überfachlichen Sicherstellung der Qualität befasst. Da beide Begriffe die Gesamtheit des Erstellungsprozesses betreffen, sind sie allerdings schwerlich voneinander zu trennen.<sup>54</sup> Die wichtigsten Normen für das prozessorientierte Software-QM sind die Normen ISO 9000 und das Capability Maturity Model (CMM) for software. Beide Normen haben die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Softwareentwicklung, die Überprüfung der Leistungsfähigkeit von Softwarelieferanten und die Vertragsgestaltung für die Entwicklung von Software zum Ziel. Gleichzeitig dienen diese Leitfäden den Organisationen, die sich mit der Softwareentwicklung befassen, auch zum Nachweis der Konformität mit den Anforderungen dieser Normen (Stelzer 1998: 2f). Es stellt mittlerweile einen nicht zu unterschätzenden Wert für ein Unternehmen dar, die Übereinstimmung mit diesen Normen in Audits oder Assessments nachgewiesen zu haben. Diese Funktion des Nachweises der Einhaltung von Qualitätsnormen spielt vor allem für potentielle Auftragnehmer eine Rolle. Für Auftraggeber gibt es ähnliche Anforderungen natürlich nicht.<sup>55</sup>

Kernpunkt des Qualitätsmanagements ist also die Schaffung einer Art „Qualitätsbürokratie“, u.a. durch die personelle Trennung von Projektmanagement und QM sowie durch den schriftlichen Nachweis von festgelegten Projektaktivitäten.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> In Deutschland stieg die Zahl der zertifizierten Qualitätsmanagementsysteme in Softwarehäusern von 22 im Sommer 1994 auf mehr als 460 Ende 1996 (Stelzer 1998: 4), das entspricht rund der Hälfte aller Softwareunternehmen (Taube 1997: 30). Die Zahl der Qualitätsmanagementsysteme, die weltweit nach TickIT zertifiziert wurden, kletterte von 65 im Mai 1992 auf ca. 1400 Ende 1997 (Stelzer 1998: 5). Gleichzeitig nahm die Zahl der Veröffentlichungen zu diesem Thema stark zu (Grady 1997: 2).

<sup>54</sup> Eine in der Praxis gebräuchliche Unterscheidung betrifft die verschiedenen Projektfunktionen. Während dem Projektmanager die Führung des Projekts obliegt, ist der Qualitätsmanager häufig für die formale Einhaltung von Qualitätsstandards (z.B. Erstellung von Berichten, Pflege der Projektakte) zuständig.

<sup>55</sup> Zwar wird mittlerweile auch in der öffentlichen Verwaltung die Zertifizierung nach ISO 9000 diskutiert (Benderscheid 2004), dies jedoch vor allem zur Strafung der eigenen Prozesse und weniger im Hinblick auf externe Dienstleister.

<sup>56</sup> Das Prinzip der Schriftlichkeit ist auch dem Weberschen Bürokratiemodell überaus vertraut.

Die Bewertung dieser Empfehlungen fällt ambivalent aus. Einerseits kann Projektmanagement – richtig angewendet – zur Verringerung von Entwicklungszeiten und zur Vereinfachung von Koordinationsprozessen führen, andererseits haben zahlreiche empirische Untersuchungen Grenzen der Anwendbarkeit dieser Empfehlungen ausgemacht, die sowohl die fachlichen Hilfestellungen als auch die Anforderungsanalyse betreffen. Zwar wird beispielsweise eingeräumt, dass die Empfehlungen zu einer Intensivierung der Unterstützungsaufgaben wie Konfigurationsmanagement, Qualitätssicherung und Dokumentation geführt haben. Allerdings ist der Aufwand hierfür sehr hoch (Stelzer 1998: 278f), und es wird angezweifelt, ob die Anwendung der ISO 9000 überhaupt zu einer ernsthaften Veränderung in den fachlich-technischen Entwicklungsaufgaben führt.

Zu den wichtigsten Gestaltungsbereichen der Empfehlungen zum Projektmanagement gehören die Ziele sowie die Auftragsklärung, die Projektorganisation, die Projektplanung und das Projektcontrolling. Diese Themenbereiche werden im Folgenden erläutert. Dabei werden die möglichen Probleme bei der Umsetzung der Qualitätsvorgaben jeweils angerissen. Bezugspunkt sind Projekte, die sich aus einem Auftraggeber und einem Auftragnehmer zusammensetzen.

### *3.2 Projektziele und Auftragsklärung*

Die Gestaltungsempfehlungen des Projektmanagements haben übereinstimmend „das gute Projekt“ zum Ziel. D.h. es geht darum, das Projekt möglichst schnell und mit wenig Kosten sowie zur Zufriedenheit von Auftraggeber und Auftragnehmer durchzuführen. Zunächst wird auf Projektauswahl und Vertragsanbahnung (Abschnitt 3.2.1) und in den folgenden Abschnitten – aufbauend auf dem „magischen Dreieck“ der Zieldimensionen im Projektmanagement (Abschnitt 3.2.2) – auf die Projekt- und Qualitätsziele (Abschnitt 3.2.3) und auf die Auftragsklärung (Abschnitt 3.2.4.) eingegangen. In Abschnitt 3.2.5 wird das übergreifende Risikomanagement erläutert.

#### **3.2.1 Projektauswahl und Vertragsanbahnung**

Erfolg und Misserfolg eines Projektes hängen u.a. davon ab, für welches Projekt (und zu welchen Bedingungen) die Beteiligten sich entscheiden. In unserem Fall entscheidet sich zunächst der poten-

zielle Auftraggeber, ob er ein bestimmtes Projekt durchführen möchte, und wenn er sich dazu entscheidet (und die entsprechende Leistung ausschreibt bzw. vergeben will), entscheidet anschließend der potenzielle Auftragnehmer, ob er für dieses Projekt ein Angebot abgeben will.

Auf Auftraggeberseite wird empfohlen zu überprüfen, ob das Projekt in die Strategie des Unternehmens oder der Behörde passt, welche Risiken es mit sich bringt und ob die Risiken beherrschbar sind, ob das Projekt wirtschaftlich rentabel oder vertretbar ist usw. (Schelle et al. 1997: 45ff). Ausschlaggebend für eine rationale Entscheidung für oder gegen ein Projekt ist eine vitale, ehrliche Kommunikation und ein institutionalisiertes Controlling, wenn es frühzeitig mit einbezogen wird.

Anschließend obliegt dem IT-Dienstleister die Entscheidung, ob er seine Dienste für dieses Projekt anbieten möchte. Auch er wird abwägen müssen, ob die erkennbaren Risiken im Verhältnis zum erwarteten Umsatz und zum kalkulierten Gewinn tragbar sind. Bereits in dieser frühen Phase der Vertragsanbahnung ist ein ehrliches, möglichst transparentes Risikomanagement äußerst nützlich (vgl. Abschnitt 3.2.5).

### 3.2.2 „Magisches Dreieck“ des Projektmanagements

Grundprinzip des Projektmanagements ist die zielgerichtete Planung und Überwachung von Terminen, Budgets und Qualität – drei Größen, die sich gegenseitig bedingen, wie das folgende Schaubild illustrieren soll (Schelle 2001: 27):

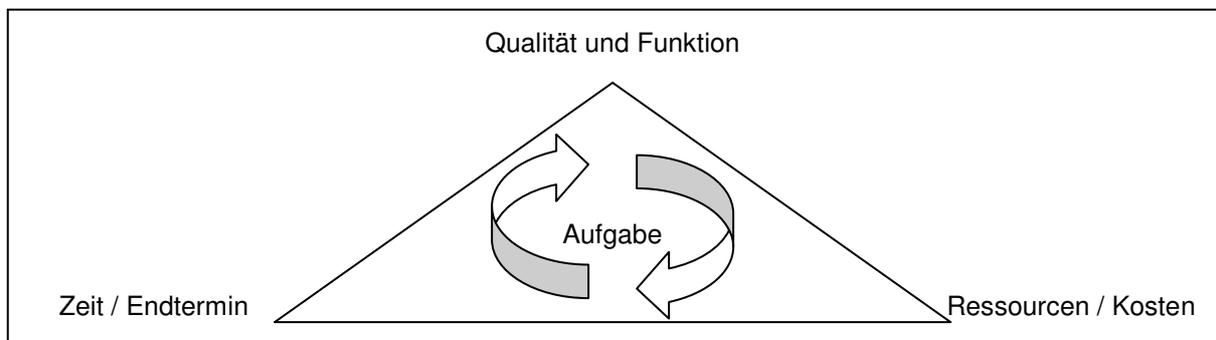


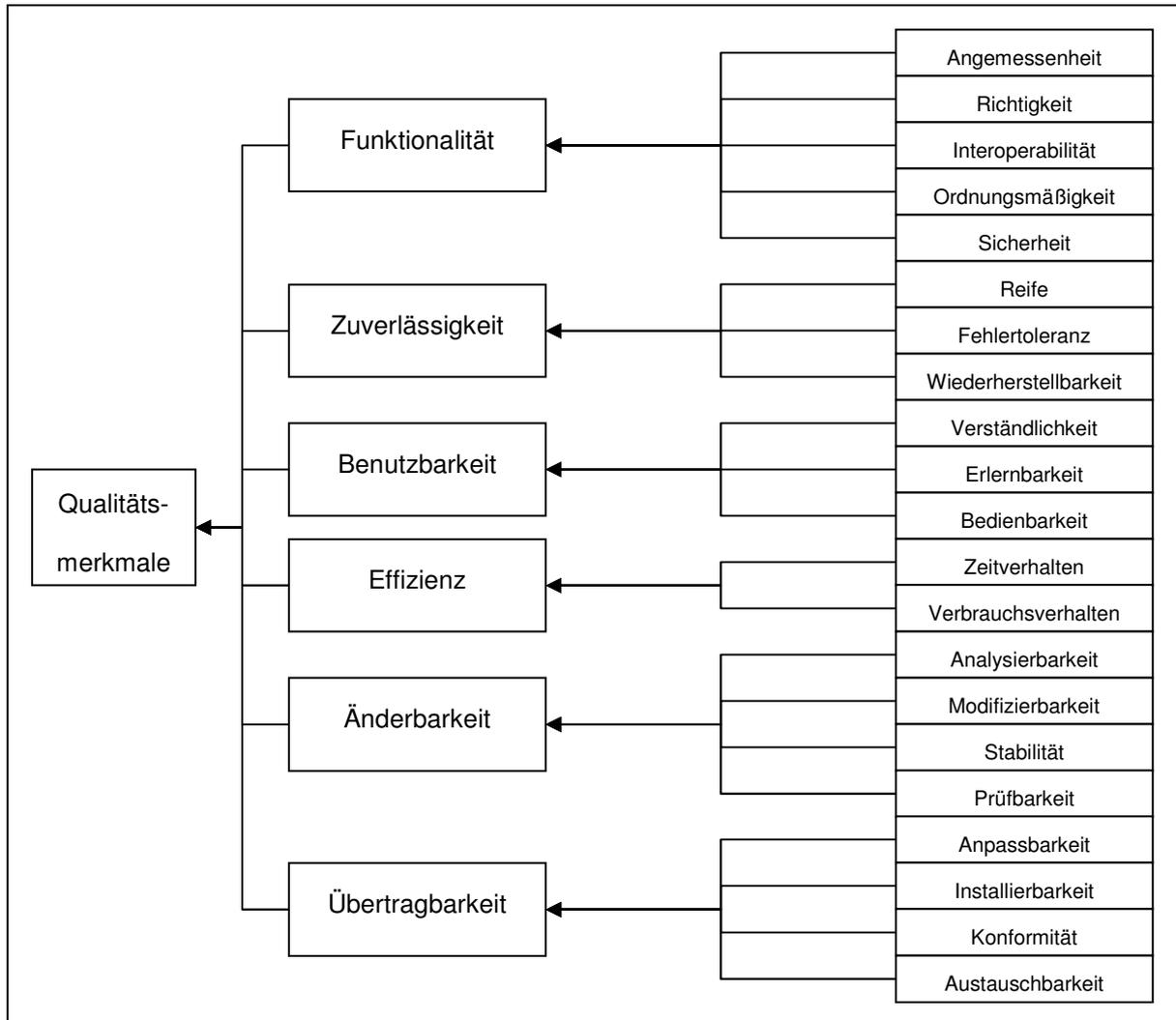
Abbildung 11: „Magisches Dreieck“ des Projektmanagements nach Schelle 2001

Dieser Ansatz gehört zum Grundbestand der Betriebswirtschaft und bildet auch in IT-Projekten das Grundverständnis von Projektmanagement. Eine Zunahme des einen Faktors bedeutet zugleich die Abnahme eines oder mehrerer anderer Faktoren, wenn auch selbstverständlich keine linearen Abhängigkeiten anzunehmen sind und fachliche Grenzen beachtet werden müssen. So können beispielsweise nicht beliebig viele Programmierer für die Erstellung eines Programmbausteins herangezogen werden, um Entwicklungszeit zu sparen, weil der Koordinationsaufwand und die Gefahr der gegenseitigen Beeinträchtigung der Programmierer wachsen. Auch sind der kurzfristigen Erhöhung von Personalkapazitäten enge Grenzen durch Einarbeitungszeiten, Teameffekte usw. gesetzt.

Die Empfehlungen zu Qualität, Entwicklungszeit und Kosten sind in den Leitfäden zum Projektmanagement und zum QM detailliert ausgestaltet (vgl. Abschnitt 3.5.2). Im Folgenden soll auf Aspekte der Produktqualität näher eingegangen werden.

### 3.2.3 Projekt- und Qualitätsziele

Um am Ende beurteilen zu können, welche Eigenschaften das zu erstellende Informationssystem erfüllt bzw. zu erfüllen hat, müssen zu Beginn die fachlichen Anforderungen und die einzuhaltenden Qualitätsmerkmale vertraglich festgelegt werden, damit kein Streit über den Leistungsumfang entbrennt. Die Leitfäden von ISO 9000 geben eine Anzahl an generellen Qualitätsmerkmalen vor, die die Beurteilung eines Softwaresystems erleichtern soll. Qualität ist nach DIN ISO 8402 die „Gesamtheit von Merkmalen und Merkmalswerten einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“ (zitiert nach Bartsch-Beuerlein 2000: 19). Welche Qualitätsanforderungen nun an ein Softwareprodukt gemeinhin zu stellen sind, wird in den Leitfäden zum QM in vielerlei Varianten detailliert beschrieben. Die folgende Abbildung zeigt eine von mehreren möglichen Darstellungsformen (zitiert nach Stelzer 1998: 85):



**Abbildung 12: Qualitätsmerkmale nach DIN 66272 und ISO 9126**

Diese Qualitätsmerkmale stellen ein überfachliches Prüfschema dar, mit dessen Hilfe das System beurteilt werden kann. Schwierig ist es jedoch in der Praxis, die Zielstellungen und Qualitätsanforderungen im Laufe des Projekts auf konkrete technologische Umsetzungsschritte herunter zu brechen. Hier geben auch die Qualitätsnormen keine praktische Hilfestellung (Stelzer 1998: 235).

Selbstverständlich ist in dieser Aufstellung nicht berücksichtigt, welche Schwerpunkte die Projektbeteiligten bei der Qualitätsbeurteilung stellen. Gerade bei der Vielzahl von Akteuren in einem IT-Projekt (vgl. Abschnitt 2.4.1), deren Zusammensetzung und spezifischen Interessen von Projekt zu Projekt stark variieren, kann auf örtliche Ausprägungen kaum eingegangen werden. Die genauen Zielstellun-

gen und die Leistungsanforderung müssen daher zwischen den Akteuren (Auftraggeber und Auftragnehmer) vertraglich fixiert werden.

### 3.2.4 Auftragsklärung

Bezugspunkt für die Qualität des einzuführenden Informationssystems sind die Anforderungen des Auftraggebers. Bei den Anforderungsdokumenten wird zwischen dem Lastenheft und dem Pflichtenheft unterschieden (Schelle 2001: 88ff). Das Lastenheft beinhaltet nach DIN 69 905 die „Gesamtheit der Anforderungen des Auftraggebers an die Lieferungen und Leistungen eines Auftragnehmers“. Häufig stellt im öffentlichen Sektor bereits der Ausschreibungstext das Lastenheft dar. Das Pflichtenheft enthält nach DIN 69 905 die „vom Auftragnehmer erarbeiteten Realisierungsvorgaben aufgrund der Umsetzung des Lastenhefts“. Im Wortgebrauch der vorliegenden Fallstudie sind damit die Soll- und Feinkonzepte gemeint, die im Laufe der Konzeptionsphase erarbeitet werden.

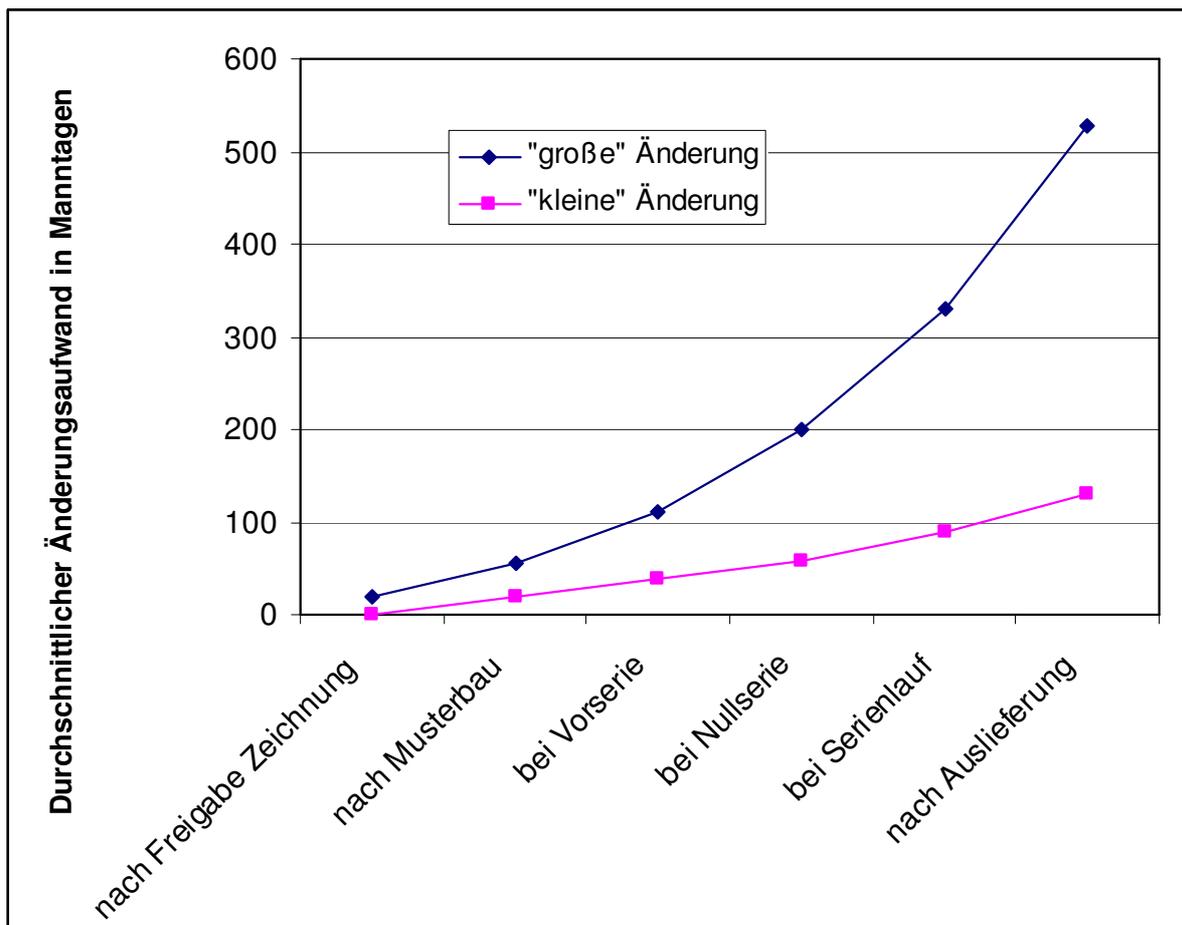
Die Kundenanforderungen müssen allerdings, um als Grundlage für ein befriedigendes Ergebnis zu dienen, vertraglich vorab oder gleich zu Beginn des Projekts ausreichend formuliert sein. Sind die Anforderungen nicht ausreichend präzisiert oder die Qualitätsmerkmale nur ungenau festgelegt, dann fehlt die Arbeitsgrundlage für das Projekt. Wie in Abschnitt 1.3.2 bereits angedeutet, ist die unvollständige Formulierung der Ziele und Qualitätsanforderungen eine der häufigsten Ursachen für Verzögerungen oder das gänzliche Scheitern des Projekts. Für den Fall, dass Anforderungen im Projekt noch unbestimmt sind, haben auch die Vorgaben der ISO 9000 keine befriedigende Verfahrensanweisung, um mit diesem Umstand produktiv umzugehen (Stelzer 1998: 282). Die wichtigste Empfehlung der Leitfäden zum Projektmanagement (Schelle 2001: 77ff; Saleck 2003: 174) ist die möglichst frühzeitige Definition der genauen Systemanforderungen und deren vertragliche Fixierung (z.B. durch formelle Abnahme des Soll-Konzepts oder Pflichtenheftes oder durch beiderseitige Abzeichnung der Systemanforderungen). Doch genau dies stößt in der Praxis auf ernsthafte Schwierigkeiten, weil häufig eine langwierige und schwierige Diskussion um den tatsächlichen Aufgabenumfang zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer aus vermeintlichem Zeitmangel gescheut wird (vgl. hierzu auch die Häufigkeit des Erfolgsfaktors „Requirements“ in Abschnitt 2.1.5.1). Oft scheut der Auftragnehmer die Diskussion aus

Angst, zeitlich in Verzug zu geraten oder den Kunden durch besondere Hartnäckigkeit zu verärgern.<sup>57</sup> Dem Auftraggeber kommt dies zunächst entgegen, weil er sich dann in dieser frühen Phase nicht auf den Funktionsumfang festlegen muss und sich spätere Änderungswünsche vorbehalten kann. Die Verärgerung tritt erst später ein, wenn sich der Projektabschluss durch die Änderungswünsche verzögert.

Unterbleibt eine exakte Ziel- und Auftragklärung vor Beginn der Realisierung, so werden die Diskussionen um den Aufgaben- und Funktionsumfang zwangsläufig in die Realisierungsphase hineingetragen. In diesem Fall besteht einerseits die Gefahr, dass es über die gewünschten Funktionalitäten Missverständnisse gibt und der Dienstleister mitunter Funktionalitäten realisiert, die gar nicht gewünscht waren. Andererseits können nun auch während der Realisierungsphase Design-Änderungen vom Auftraggeber gefordert werden, die den Realisierungsaufwand und die Gefahr des Scheiterns erhöhen. Der Änderungsaufwand steigt einer Untersuchung der TU München zufolge exponentiell, je später diese Änderungen eingebracht werden und je größer sie in ihren systemtechnischen Auswirkungen sind, wie die folgende Abbildung verdeutlicht (zitiert nach Schelle 2001: 34):

---

<sup>57</sup> Dieses Phänomen wird auch WHISKY-Syndrom genannt. Es steht für die ungeduldige Frage „Why isn't Sam coding yet?“, die immer dann gestellt wird, wenn die Realisierung wegen der aufwändigen Auftragsdefinition noch (immer) nicht in die Realisierungsphase kommt (Schelle 2001: 77).



**Abbildung 13: Änderungsaufwand in Abhängigkeit vom Zeitpunkt im Projekt (nach Schelle 2001)**

Wenn Änderungen zu einem späteren Zeitpunkt doch noch realisiert werden müssen, bleibt der Projektleitung<sup>58</sup> nichts anderes übrig, als im Rahmen des Risikomanagements zu versuchen, die Entscheidungswege zu kanalisieren und die Kostenauswirkungen so gering wie möglich zu halten.

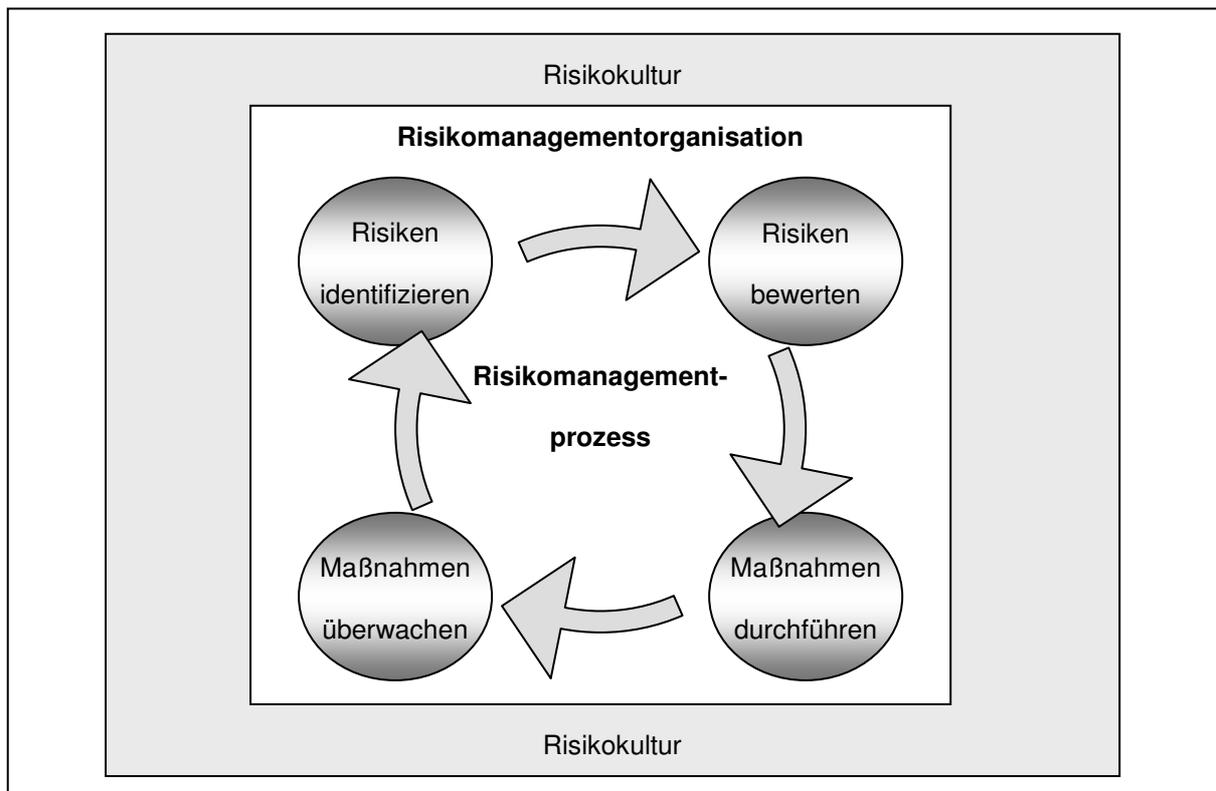
---

<sup>58</sup> Hier ist von entscheidender Bedeutung, welche der Vertragsparteien das unternehmerische Risiko für Mehraufwände trägt (vgl. Abschnitt 2.5)

### 3.2.5 Risikomanagement

Da IT-Projekte generell stark risikobehaftet sind (vgl. Abschnitt 1.3.2), wird empfohlen, das Risikomanagement zu einem zentralen Bestandteil des Projektmanagements zu machen (Oeser 1998; Bitterli 2000; Cabinet-Office 2000; Emrich 2000; Schelle 2001; Volk 2003; Fiedler 2004). Risikomanagement dient dazu, die Risiken zu minimieren und den Projekterfolg sicherzustellen. Es besteht im Wesentlichen aus einem zyklisch angelegten Prozess der Identifikation und Bewertung von Risiken, der Durchführung von Maßnahmen zur Minimierung der Risiken und der Überwachung und erneuten Identifizierung und Bewertung der nunmehr verbleibenden Risiken.

Den institutionellen Rahmen des Risikomanagements bildet die Risikomanagementorganisation und der Risikomanagementprozess sowie die beiden zugrunde liegende Risikokultur, wie die folgende Abbildung (in Anlehnung an Fiedler 2004: 4) veranschaulicht:



**Abbildung 14: Bausteine des Risikomanagements nach Fiedler 2004**

Das Risikomanagement sollte möglichst frühzeitig im Projekt installiert werden, weil die größten Risiken (z.B. die Änderung der Anforderungen und Ziele) im Projektverlauf anwachsen und zu einem späteren Zeitpunkt kaum mehr reduziert, sondern nur noch „verwaltet“ werden können. Meist ist die schnelle Wirksamkeit von Maßnahmen nutzbringender als der perfekte, ganzheitliche Ansatz.

Die identifizierten Risiken müssen im Laufe des Projekts ständig überprüft und die Durchführung der Gegenmaßnahmen nachgehalten werden. Nur so kann ein Überblick darüber geschaffen werden, welche Risiken mit welcher Virulenz aktuell bestehen, welche Gegenmaßnahmen ergriffen worden sind und welche Wirkungen die Maßnahmen gezeitigt haben. Dabei fallen die Risiken naturgemäß für die unterschiedlichen Akteure und Vertragspartner (z.B. Auftragnehmer und Auftraggeber) unterschiedlich aus und müssen von diesen unterschiedlich dargestellt und gewichtet werden. Es wird daher empfohlen, die Risiken und die entsprechenden Gegenmaßnahmen zu differenzieren in Risiken, die „nur“ den jeweiligen Akteur (z.B. Auftragnehmer und Auftraggeber) betreffen, und solchen, die das Gesamtprojekt betreffen. D.h. die Akteure müssen auch entscheiden, ob sie die Risiken auf andere Akteure abwälzen wollen, oder ob sie versuchen wollen, sie im Sinne des Gesamtprojektes zu beheben.

Zur Identifizierung und Bewertung der Risiken gibt es eine Reihe von Methoden, die dabei behilflich sind, die Erkenntnisse und Bewertungen von Seiten der Projektbeteiligten in einem festgelegten Verfahren zu kanalisieren und ein messbares Ergebnis zu generieren. Beispiel für die Risikoidentifikation ist die SWOT-Analyse, in der Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren für einen bestimmten Sachverhalt in einem gemeinsamen Brainstorming dargestellt werden. In verfeinerten Verfahren zur Risikobewertung werden die unterschiedlichen Risiken mit ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und der zu erwartenden Schadensgröße mit Punkten bewertet.

Neben der SWOT-Analyse ist es hilfreich, die Risiken in einem standardisierten Fragebogen mit entsprechender Punktebewertung abzufragen. Antworten, die auf ein hohes Risiko hindeuten, werden mit hoher Punktzahl bewertet, und Antworten mit geringem Risikowert bekommen niedrige Punktwerte. Dieses Verfahren kann in jeder Phase des Projekts angewendet werden und ist insbesondere in der Angebotsphase für den Auftragnehmer wertvoll, um eine erste Risikobewertung vorzunehmen, um abzuschätzen, ob ein Angebot abgegeben werden kann oder nicht (vgl. Abschnitt 3.2.1). Die Methode hat zwar den Vorteil, dass die Gesamtzahl der Risiken bewertbar gemacht werden kann, sie birgt je-

doch auch die Gefahr, dass Risikowerte bewusst niedrig kalkuliert werden, um die Zustimmung der Managements zu erwirken.

Auch wenn verschiedene Verfahren zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können, ist die nutzbringende Wirkung dieser Methoden unstrittig. Als Hilfsmittel zur weiteren Risikoverfolgung wird empfohlen, eine Risikoliste anzulegen und regelmäßig zu aktualisieren, in der die Risiken, deren Ursachen und mögliche Auswirkungen sowie die zugehörigen Gegenmaßnahmen aufgeführt sind.

Die Qualität des Risikomanagements hängt jedoch letzten Endes von der offenen Kommunikation im Team, der Urteilsfähigkeit der Beteiligten und den Managementfähigkeiten der Führungskräfte ab. Wichtig ist, dass die „Entdecker“ von Risiken nicht wie „Schuldige“ behandelt werden und dass die Gegenmaßnahmen bereits auf der Arbeitsebene veranlasst und nicht an das Management delegiert werden. Wie in den Ausführungen zur Bedeutung von unterschiedlichen Organisationskulturen (vgl. Abschnitte 2.6.3 und 2.6.4) ausgeführt, ist die mehr oder weniger ausgeprägte Bereitschaft, unstrukturierte Situationen zu akzeptieren, relativ stark im kulturellen Vorrat einer Organisation verankert. D.h. die Angst vor der Zukunft (des Projekts), die Art und Weise, wie mit Risiken umgegangen wird, und die mehr oder weniger strikte Ausgestaltung und Einhaltung von Verhaltensregeln sind nur schwer veränderbar – auch dann, wenn sich die eingeschliffenen Konventionen als unbrauchbar zur Beherrschung der Risiken herausstellen. Gerade bei existenziellen Gefährdungen des Projekterfolgs wird auf solche Routinen der Risikobearbeitung zurückgegriffen, die genau die Erfordernisse des effektiven Risikomanagements (offene Kommunikation, klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Bevorzugung von schnell wirksamen, aber „unperfekten“ Maßnahmen) nicht enthält (vgl. Abschnitt 2.7.3).

### *3.3 Projektorganisation*

Mit der Projektorganisation<sup>59</sup> ist in erster Linie die formale Aufbauorganisation der Binnenstruktur eines IT-Projekts sowie die Verhaltensregelungen für das Projektteam gemeint. Mit der formalen Orga-

---

<sup>59</sup> Der Begriff „Projektorganisation“ ist etwas irreführend, weil ich das Projekt selbst bereits als Organisation bezeichnet habe und nun von der Organisation dieser Organisation spreche. Er ist aber in der Literatur und in der Alltagssprache durchaus gebräuchlich und soll hier im Sinne der Zuweisung von Rollen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten verwendet werden.

nisationsstruktur sollen Verantwortlichkeiten, Funktionen und Aufgaben zugewiesen, die Regeln für eine zeitlich befristete Zusammenarbeit der Projektbeteiligten definiert und die Arbeitsfähigkeit des Projektteams, die Interaktion mit dem Projektumfeld sowie die Gesamtkoordination sichergestellt werden (Bartsch-Beuerlein 2000: 65). Die Normen der ISO 9000 beschränken sich auf die Zuweisung der Verantwortung für die Formulierung und Umsetzung der Qualitätsziele bei der Projektleitung. Sie sehen eine Delegation von Entscheidungen nicht vor, machen allerdings keine weitergehenden Vorgaben zur internen Strukturierung von Projekten (Stelzer 1998: 184).

Durch die formelle Kommunikation von Regeln, Projektvorgaben, Standards, Projekthandbüchern usw. hat die Projektorganisation disziplinierenden, regelnden Charakter und nimmt insofern eine wichtige Funktion ein, wenn auch von den Vorgaben vereinzelt oder systematisch abgewichen kann. Die folgenden Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf Empfehlungen zum Projektmanagement, die an entsprechender Stelle kenntlich gemacht werden.

### 3.3.1 Organisationsformen und Autonomie des Projekts

Ausgangspunkt für die Auswahl der Organisationsform und die Gestaltung der Binnenstruktur des Projektes sind zum einen die technischen Erfordernisse und zum anderen die verschiedenen Akteurebenen im Umfeld des Projektes (vgl. Abschnitt 2.4.1.1), die entweder hierarchisch oder nicht-hierarchisch zueinander in Verbindung stehen und insgesamt ein hochkomplexes Beziehungsgeflecht bilden. Das Projektumfeld bildet somit die Bezugsgröße für die Binnenstruktur des Projektteams.

Abhängig vom Umfeld des IT-Projekts werden in der Literatur mehrere Organisationsformen diskutiert, die sich im Wesentlichen in der Größe ihrer Ressourcenautonomie und der organisatorischen Selbständigkeit des Projekts auf Auftraggeberseite gegenüber der Basisorganisation (sprich der übrigen Verwaltung oder des übrigen Unternehmens) unterscheiden. Folgende Formen werden gemeinhin unterschieden (Preter 1997: 8ff):

- Stabsprojektorganisation bzw. Einfluss-Projektorganisation: die Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse sowie die hierarchische Zuordnung der Mitarbeiter verbleiben in der Linieninstanz, der Projektleiter besitzt nur koordinierende und motivierende Aufgaben, hat aber häufig durch seinen Informationsvorsprung und die Nähe zur Behördenleitung gehörigen Einfluss

auf die Mitarbeiter. Da diese weiterhin in den unterschiedlichen Fachabteilungen verbleiben, kann sich ein Projektteam kaum bilden. Diese Organisationsform wird angesichts der fehlenden Verantwortlichkeiten für das Gesamtprojekt nur für kleine Projekte empfohlen, die den Rahmen der herkömmlichen Aufgaben nicht wesentlich übersteigen.

- Matrix-Projektorganisation: Projektorganisation und Linienorganisation sind formal gleichberechtigt; dies ist für viele Zwecke die geeignete Organisationsform, führt aber in der Praxis zu Kompetenzüberschneidungen und erhöhtem Koordinierungsaufwand. Beidem kann mit der Betonung des Teamgedankens entgegengewirkt werden.
- Reine Projektorganisation: Die Projektmitarbeiter werden aus den bisherigen Abteilungen herausgelöst und vollständig dem Projekt zugeordnet. Das Projekt besitzt damit weitgehende Ressourcenautonomie und organisatorische Selbständigkeit gegenüber der Basisorganisation. Das fördert zwar die Teambildung, bringt allerdings auch Probleme der mangelnden Flexibilität bei Auslastungsproblemen und bei der Reintegration der Mitarbeiter in die Linienorganisation nach dem Projektabschluss mit sich. Diese Organisationsform ist damit für größere Vorhaben mit vergleichsweise wenig Berührung zu den herkömmlichen Aufgaben geeignet.

Die Unterscheidungen lassen sich grob so zusammenfassen, dass Projekte dann am effizientesten organisiert sind, wenn ihr Autonomiegrad bei kleinen Projekten und Routineaufgaben verhältnismäßig klein und bei großen, bedeutenden und einmaligen/innovativen Projekten groß ist. Von welchen Faktoren die Auswahl der einen oder anderen Organisationsform in der Praxis abhängt, ist nicht abschließend zu klären. Neben Umfang und fachlicher Zielstellung des Projektes sind interne Machtverteilungen und Verhandlungsgeschick der Akteure und nicht zuletzt die Art und Weise der Entscheidungsverläufe im Vorfeld und während des Projektes von ausschlaggebender Bedeutung.

Zu einem anderen Schluss kommt eine Studie des Instituts für Angewandte Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensführung der Universität Karlsruhe, nach der ein Projekt dann erfolgreich ist, wenn die Befugnisse des Projektleiters möglichst groß sind – unabhängig von der Projektgröße und der Aufgabenstellung (zitiert nach Schelle 2001: 38). Auch sollte die obige Aufteilung nicht dazu verleiten, für kleinere Projekte werde gar kein Projektmanagement benötigt. Schelle empfiehlt für kleine Projekte ein Minimalschema mit offizieller Ernennung des Projektleiters und des Projektteams, mit schriftlicher

Aufgabendefinition, Projektplanung inkl. Meilensteinen, einfachem Berichtswesen und einem formellen Projektabschluss (ebd.: 44).

Die vorangegangenen Ausführungen zur Autonomie des Projekts beziehen sich in erster Linie auf die Auftraggeberseite. Auf Auftragnehmerseite ist die Ausgangskonstellation eine andere. Hier wird die Auseinandersetzung zwischen Linien- und Projektorganisation von der Kundenfixierung überlagert. Da die Projektaktivitäten aus Auftragnehmersicht weitgehend im Austausch zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer stattfinden und dort die allermeisten Konflikte ausgetragen werden, reduziert sich die Linienorganisation auf Vertriebs-, Unterstützungs- und Controllingfunktionen sowie auf Eskalationsprozeduren auf Managementebene.

Unabhängig vom Autonomiegrad des Projektes müssen im Projektteam die notwendigen Fach- und Führungsfunktionen verteilt und die Binnenstruktur festgelegt werden.

### 3.3.2 Projektteam und Führung

Operativer Kern des Projekts ist das Projektteam. Es besteht aus den Projektmitarbeitern und Führungskräften von Auftraggeber und Auftragnehmer. Die Auswahl der Führungskräfte im Projekt ist von besonderer Bedeutung, weil die erforderlichen Qualifikationen längst nicht von jedem Kandidaten erfüllt werden. Die Kernaufgaben des Projektleiters umfassen stets die Trias

- Management des Projekts (Planung, Technologie, Controlling usw.),
- Beratung des Kunden (Moderation, Auftragserfüllung) und
- Führung des eigenen Teams (Motivation, Personalentwicklung).

In größeren Projekten sind die Aufgaben der Teilprojektleiter analog, allerdings mit größerer fachlicher Ausrichtung. Diese vielfältige Aufgabenstellung erfordert ein breites Spektrum an betriebswirtschaftlichen, fachlichen, technischen und prozessualen Kenntnissen sowie ein hohes Maß an sozialen Kompetenzen. Schließlich bedeutet die Führung eines Projektteams auch die Ausübung von hierarchischer Macht. Die Beratung des Kunden impliziert keine eindeutigen hierarchischen Beziehungen und erfordert deshalb ein Höchstmaß an Empathie und taktischem Kalkül. Mitunter lesen sich Anforde-

rungsprofile für Projektmanager eher wie Fortbildungskataloge für das entsprechende Personal als dass sie realistische Qualifikationsbeschreibungen für Projektleiter darstellten.

Auch von den Teammitgliedern wird eine Menge erwartet: Methodenwissen, Fachkenntnisse, Fähigkeit zum Arbeiten in der Gruppe, um nur die wichtigsten der Anforderungen zu nennen. Bei der praktischen Auswahl der Projektteammitglieder ist die Verfügbarkeit von erheblicher Bedeutung. In Abschnitt 2.7.3.3 wurde auf das Phänomen der „adverse selection“, also der bewussten bzw. unvermeidlichen Auswahl von falschen Projektmitarbeitern hingewiesen.

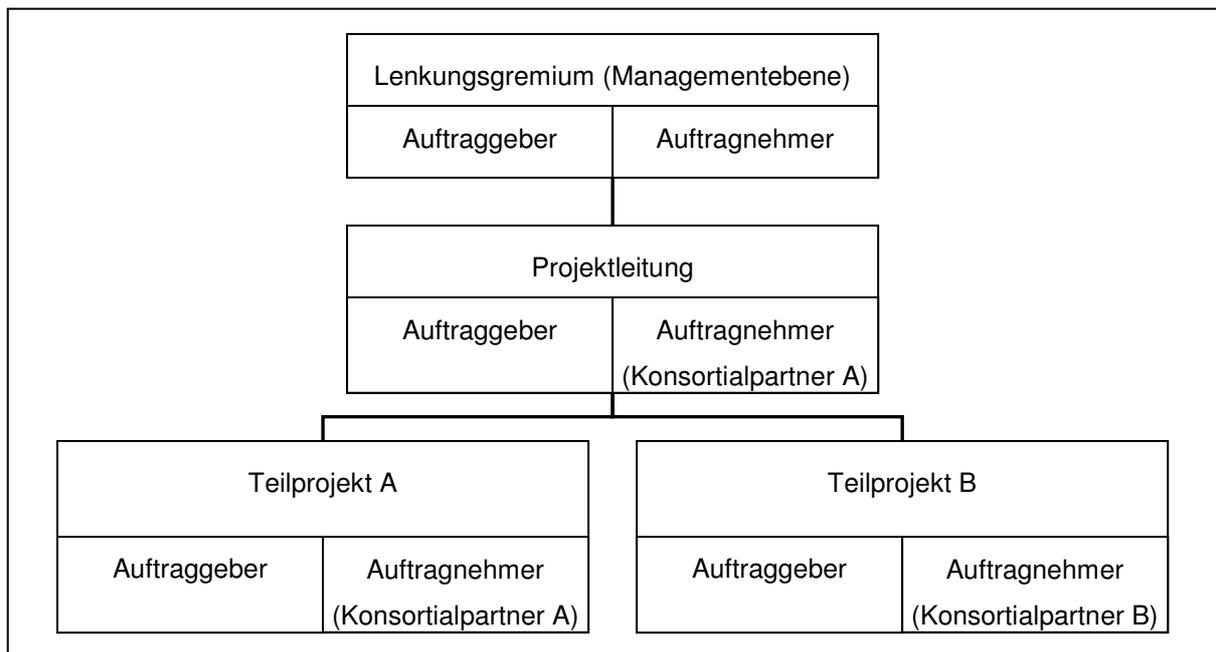
In den Leitfäden zum Projektmanagement spielt die Bildung und Festigung eines Teamgedankens eine zentrale Rolle, um positive gruppenspezifische Effekte bei der Ideenfindung und bei der Regulierung von Konflikten zu erzielen und um Spezialisierungseffekte zu nutzen. Hierzu gehören im Allgemeinen ein gemeinsames Verständnis der Projektziele und eine gemeinsame Identität als Gruppe. Beides kann über Kommunikations- und so genannte teambildende Maßnahmen befördert werden, ist jedoch auch von der konkreten, „harten“ Organisationsstruktur des Projekts und den strukturellen Entscheidungen abhängig. Bilden beispielsweise Auftraggeber und Auftragnehmer je eigene Entscheidungsstrukturen aus, ohne die andere Seite zu beteiligen, kann sich schwerlich ein einheitliches Projektteam bilden, das beide Seiten gleichermaßen umfasst.

Über den optimalen Führungsstil in Projektteams gibt es widersprüchliche Angaben. Zwar wird häufig ein partizipativer oder kooperativer Führungsstil proklamiert (Wischnewski 2002: 68f) und der direktive Führungsstil eher abgelehnt, es wird jedoch immer wieder betont, dass das Führungsverhalten an die jeweilige Situation im Projekt angepasst werden müsse (Schelle 2001: 67). Laut einer empirischen Studie der ETH Zürich über die Führung und Kommunikation virtueller Teams der IT-Branche existieren sowohl moderne Führungskonzepte wie „Empowering Leadership“ als auch traditionelle Ansätze wie die direktive Führung nebeneinander und werden selten als widersprüchlich angesehen (Spörri et al. 2003: 6).

### 3.3.3 Binnenstruktur in Projekten

In der Regel wird ein Lenkungsgremium als oberste Entscheidungs- und Eskalationsinstanz empfohlen. Es besteht meist aus Projektleitung und übergeordneten Angehörigen des Managements von

Auftraggeber und Auftragnehmer. Operativ wird das Projekt von je einem Projektleiter beider Seiten geleitet. Im Falle eines Konsortiums auf Auftragnehmerseite stellt der Konsortialführer bzw. Generalunternehmer in der Regel den Projektleiter, während die nachgeordneten Positionen auf die einzelnen Konsortialpartner verteilt werden. Soweit es die Größe des Projekts erfordert, werden für die verschiedenen Fachaufgaben spezielle Teilprojekte mit Teilprojektleitern (TPL) beider Seiten eingesetzt. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Aufgabenverteilung schematisch:



**Abbildung 15: Beispielorganigramm für ein Projekt mit Auftraggeber und Auftragnehmer**

Dieses Beispielorganigramm geht von einer Arbeitsteilung der verschiedenen Konsortialpartner A (Konsortialführer) und B aus. A besetzt die Projektleitung und das Teilprojekt (TP) A, Konsortialpartner B übernimmt TP B. Das Lenkungs-gremium, das sich aus der Managementebene beider Vertragspartner zusammensetzt, dient als oberstes Entscheidungsgremium und als strategisches Steuerungsorgan. Eine solch strikte Aufteilung ist nicht zwingend, kann aber zur Klärung der Verantwortlichkeiten sinnvoll sein.

Alle Leit-fäden zum Projektmanagement empfehlen dringend die verbindliche Festlegung von Rollen und Verantwortlichkeiten in einem Organigramm oder in einer Kompetenzmatrix. Nur so kann eine

organisatorische Arbeitsgrundlage für das Projekt geschaffen werden (zu den Aufgaben des Projektleiters und der Teilprojektleiter vgl. Abschnitt 3.3.2). Es wird weiterhin empfohlen, diese Festlegungen in einem Lenkungsgremium zu verabschieden. Offen ist jedoch die Frage, wie mit Uneinigkeit zwischen den Akteuren bezüglich der Verantwortlichkeiten umgegangen werden sollte. Nicht immer fühlen sich die verantwortlichen Personen auch verantwortlich und sind für ihre Aufgaben geeignet. Wie in Abschnitt 2.7.4 erwähnt, sind Organisationen – auch Projektorganisationen dazu geeignet, Verantwortlichkeiten zu verwischen anstatt zu klären. Ein weiterer Aspekt ist die praktische Umsetzbarkeit solcher Regelungen, die nicht von vorneherein gewährleistet ist. Falls die formale Projektorganisation nicht mehr der Praxis entspricht oder sich – aus welchen Gründen auch immer – als ungeeignet erwiesen hat, kann sie entweder offiziell geändert werden, oder es wird stillschweigend von den formalen Regelungen abgewichen, wenn eine formelle Änderung des Organigramms von den Akteuren nicht gewünscht wird – sei es weil man sich auf eine neue formale Struktur nicht einigen kann oder weil die Abbildung der realen Zuständigkeiten Widerspruch hervorrufen und mitunter „schlafende Hunde wecken“ würde. So manche Machtergreifung geschieht am besten im Verborgenen und ohne Erregung von Aufmerksamkeit.

### 3.3.4 Konflikt- und Krisenmanagement

Die Regulierung von Konflikten und das Meistern von Krisen in IT-Projekten stellt ein schwieriges Element des Projektmanagements dar. Beides sind Phänomene (mikro-)politischer Auseinandersetzungen (vgl. Abschnitt 2.3) und in einem IT-Projekt nahezu unvermeidlich. Sie lassen sich jedoch kaum planen, und wenn man sie erkennen kann, sind sie oft schon so weit fortgeschritten, dass sie nur noch schwer behoben werden können. Sie treten meist erst später im Projektverlauf zutage, auch wenn deren Ursache schon früher angelegt wird. Im Folgenden wird zuerst auf die Regulierung von Konflikte und dann auf das Krisenmanagement eingegangen.

Die Ursachen von Konflikten werden auf der Sachebene in folgende Kategorien eingeteilt:

- Zielkonflikte: die Projektbeteiligten haben unterschiedliche Vorstellungen vom Ziel des Projekts; ein typischer Zielkonflikt ist der zwischen Gegnern und Befürwortern eines bestimmten Projektes.

- Beurteilungskonflikte: es besteht zwar Einigkeit über das gemeinsame Ziel, nicht jedoch darüber, wie dieses Ziel zu erreichen ist und auf welcher Ausgangsposition man sich gerade befindet.
- Verteilungskonflikte: die Parteien streiten sich um Ressourcen (Geld, Sachmittel, Personal), und jede Partei ist davon überzeugt, dass sie selbst einen rechtmäßigen Anspruch darauf hat.

Auf der psychosozialen Ebene werden folgende Unterscheidungen getroffen:

- Wertekonflikte: die Parteien haben unterschiedliche grundsätzliche Werte und Lebensanschauungen, z.B. ein eher rechtlich geprägtes Verständnis und eine eher betriebswirtschaftlich orientierte Herangehensweise an Probleme
- Beziehungskonflikte: die Parteien bringen durch ihr Verhalten bestimmte (negative) Beziehungsbotschaften zum Ausdruck wie z.B. Antipathie, Hass oder Verachtung.

Je nachdem, um welche Art des Konfliktes es sich hierbei handelt, kann er meist nur auf der Ebene gelöst werden, auf der die Ursache des Konflikts besteht. D.h. Beziehungskonflikte können nur durch Beziehungsmaßnahmen gelöst werden, nicht aber durch Verständigung auf gemeinsame Ziele.

Konflikte haben in ihrem Verlauf häufig eine Eigendynamik der Eskalation (Glasl 2002: 216ff), die es im Lauf des Konflikts für die Streitparteien selbst oder für Außenstehende immer schwerer macht, den Streit zu schlichten. Sie geht zunächst von einer ersten Verhärtung der Standpunkte der Parteien über die Debatte bis zu der Phase „Taten statt Worte“. Anschließend manövrieren sich die Parteien gegenseitig in negative Rollen, um Außenstehende zu beeinflussen, führen dann bewusst den Gesichtsverlust des Anderen herbei und sprechen schließlich offene Drohungen aus. Die letzten drei Phasen bestehen aus begrenzten Vernichtungsschlägen, der vollständigen Zersplitterung zwischen den Parteien und dem finalen „Gemeinsam in den Abgrund“. Wie in Abschnitt 2.7.2.2 dargestellt, kann es für die Streitparteien durchaus sinnvoll sein, diese Eskalationsstufen lückenlos zu durchlaufen, um nicht durch unnötig harte oder unrealistische Drohungen in die Defensive zu geraten.

An dieser Stelle sei betont, dass es im Projektmanagement niemals um die völlige Vermeidung von Konflikten, sondern nur um deren geregelte Aushandlung im Sinne des Projekterfolgs gehen kann. Insbesondere die Konflikte auf der Sachebene (Ziel, Beurteilungs- und Verteilungskonflikte) müssen ausgetragen und im besten Falle von psychosozialen Konflikten isoliert werden. Dabei kommt es dar-

auf an, eine geeignete Kombination aus eskalierenden und deeskalierenden Schritten zu tun, um auf der einen Seite den eigenen Forderungen genügend Nachdruck zu verleihen, auf der anderen Seite aber den Gesichtsverlust und die völlige Eskalation unter allen Umständen zu vermeiden.

An dieser Stelle wird auf das Krisenmanagement näher eingegangen, da Projektmanagement viel mit Krisenmanagement zu tun hat (Kellner 2001; Zahrt 2002; Neubauer 2003) und diese Begriffe im allgemeinen Sprachgebrauch oft und uneinheitlich verwendet werden.

Der Begriff der Krise umfasst einen zeitlich eingegrenzten oder eingrenzbaeren Zustand der Instabilität eines Systems, einer Organisation, eines Staates oder eines Projekts. Die Krise tritt oft plötzlich und unvermutet auf und kann in aller Regel mit den bisherigen Problemlösungsmechanismen nicht mehr behoben werden. Zur Krisenbewältigung ist also die Veränderung des Verhaltens einer Organisation oder eines Staates notwendig (Fuchs et al. 1988: 434). Eine ungenügend oder zu spät behobene Krise mündet möglicherweise in die Katastrophe – den Projektabbruch, die Rückabwicklung, den (mitunter jahrelangen) Rechtsstreit der Vertragsparteien.

Für das Krisenmanagement innerhalb des Projektmanagements soll als Anhaltspunkt die Eignung der Projektmanagementstrategien für die Problembewältigung und der ggf. notwendige Strategiewechsel zu Hilfe genommen werden, um die Krisenhaftigkeit zu beurteilen. Wenn die Akteure mit ihren vorherrschenden Strategien das Projekt nicht mehr aus eigener Kraft voranbringen und Konflikte bewältigen können, so befindet sie sich das Projekt in einer Krise.

Das Krisenmanagement ist die Umschreibung für die politisch-organisatorische Strategie, die Krise zu bewältigen. Krisenmanagement heißt nicht in jedem Fall, dass damit die Krise auch wirklich behoben wird. Auch erfolgloses Krisenmanagement ist immer noch Krisenmanagement. Mit dem Begriff ist aber die Prioritätensetzung auf die Krisenbewältigung bei der gesamten Politikplanung und -formulierung umschrieben. Krisenmanagement hat das vorrangige Ziel, die Krise zu meistern.

### *3.4 Projektplanung*

Nachdem im letzten Abschnitt die Aufbauorganisation beschrieben wurde, kommen hier die verschiedenen Aspekte der Projektplanung zur Sprache. Zunächst wird auf die Planung als politischer Prozess

eingegangen. Anschließend kommen die in den Leitfäden zum Projektmanagement empfohlenen Darstellungsarten zu Sprache. Hierzu gehören der Projektstrukturplan und der Projektablaufplan.

### 3.4.1 Planung als politischer Prozess

Planung steht nach klassischem Verständnis als gedanklicher Vorgang dem eigentlichen Bewirken von gewünschten Effekten gegenüber. Demnach ist Planung die gedankliche Vorarbeit und das Veranlassen dessen praktischer Ausfluss. Der Planung liegen (im Idealfall) die notwendige Informationsbasis, die Ziele und die Möglichkeiten, diese Ziele aus eigener Kraft zu erreichen, zugrunde. Dem steht nun das Problem der begrenzten Rationalität von Entscheidungen (vgl. Abschnitt 2.7.3.1) und der Strategiebildung unter Unsicherheit gegenüber, das uns in der Praxis immer wieder begegnet (vgl. Abschnitt 2.7.2.1). So kann mit niedrigen Plankosten der Druck auf Mitarbeiter erhöht oder Zustimmung beim Management erwirkt werden (vgl. hierzu auch Dixit und Nalebuff 1997: 8; Polscheit 2001). Hinzu kommt das Problem, intuitiv zu optimistisch zu planen. Der Planende vernachlässigt Hinderungsfaktoren für die Terminplanung und gerät so in die viel beschworene „Optimismusfalle“ (Tversky und Kahneman 1986; Grotian und Beelich 2003).

Vor diesem Hintergrund wurde von Seiten der Policy-Analyse bereits früh kritisiert, dass der Prozess der Planung alles andere als ein rationaler, stringent durchdachter Vorgang ist (Lindblom 1968; Windhoff-Héritier 1987: 13). Es ist allerdings nicht klar, ob und inwieweit diese Untiefen etwas am grundsätzlichen Planungsverständnis ändern, ob also von der generellen Möglichkeit vollständiger Informationsgewinnung und rationaler Planung im Sinne einer Vorstrukturierung künftiger Handlungen abgewichen werden muss.

In der Literatur wird vereinzelt der Eindruck erweckt, es handle sich bei der Projektplanung um einen einsamen Vorgang, der - wie bei einer Autofahrt - lediglich fachlichen Zwängen unterworfen ist (Geschwindigkeit, Streckenverlauf usw.) und bei dem es nur darauf ankommt, das Projekt durchgehend bis zum Ziel zu planen (Wischnewski 2002: 27ff). Diese Sichtweise besticht zwar durch die Bildhaftigkeit, ist jedoch für die theoretische Betrachtung zu einfach.

Der Ratschlag, das Projekt durchgehend bis zum Ende zu planen, ist sicherlich nützlich. Die Erstellung der Projektplanung ist allerdings einer Reihe von (sozialen) Sachzwängen unterworfen, die bei

der Beurteilung von außen stets mit berücksichtigt werden sollten. Hier sollen zwei Aspekte herausgegriffen werden: Ungewissheit und Zweckbindung. Zum einen handelt es sich bei einer Planung stets um die Beschreibung von erwarteten, zukünftigen Vorgängen, die in vielerlei Hinsicht kontingent, also so oder auch anders möglich sind. Der Planende kann aus den eigenen Erfahrungen schöpfen und abschätzen, wie lange eine ähnliche Arbeit in der Vergangenheit gebraucht hat. Diese Methode ist bei Routinetätigkeiten mit großem Wiederholungseffekt relativ genau. Sie ist jedoch bei wirklich neuartigen Vorhaben fehleranfällig und ungenau. Zum anderen ist Planung zugleich auch zweckgebunden, d.h. sie ist nicht nur die neutrale Beschreibung von erwarteten Vorgängen und Ereignissen, sondern auch Mittel, um Ziele durchzusetzen. Eine wie auch immer geartete Planung kann dann für den Auftraggeber eine Grundlage für die Mittelbewilligungen oder für die Beauftragungen von Dienstleistern sein und für den Auftragnehmer Kalkulationsbasis für die Preisbildung in einem Angebot. In diesem Falle muss Planung taktisch eingesetzt werden, sie muss den (vermeintlichen) Erwartungen des Kunden oder des Managements gemäß entsprechend geändert, modifiziert, angepasst werden. Schließlich will der Planer das Projekt realisieren, andere von dem Projekt (und von seiner Kompetenz, es zu führen) überzeugen oder beim Kunden den Zuschlag für eine Beauftragung erhalten.

Doch Planungen sind durch taktische Überlegungen nicht grenzenlos manipulierbar. Schließlich wird der Projektleiter zum Projektende an der Realisierung der Planung gemessen – und er wird dies bei der Planung am Anfang mit berücksichtigen. Planung ist dann ein komplexer, mehrstufiger Abwägungsprozess aus durch Erfahrung gespeisten Erwartungen an den künftigen Projektverlauf und Erwartungen an mögliche Handlungen oder Entscheidungen von Anderen in Folge dieser Planung. Wenn wie weiter oben angedeutet in Projekten häufig die Planung nicht eingehalten wird, so sagt dies noch nicht viel über die Qualität der Planung oder Projektdurchführung aus, nur soviel: Plan und Ist weichen voneinander ab.

### 3.4.2 Projektstart

Einen wichtigen Stellenwert in jedem Projekt hat der Projektstart. Versäumnisse, die hier gemacht werden, können später nur schwer behoben werden (vgl. Abschnitt 3.2.4). In allen Leitfäden zum Projektmanagement wird empfohlen, das Projekt gründlich vorzubereiten und zu planen und u.a. einen

Projektstart-Workshop mit allen Akteuren des Auftraggebers und des Auftragnehmers durchzuführen. Darin sind die Ziele des Projekts zu klären und zu kommunizieren, Lösungsansätze zu entwickeln und Querverbindungen zu Externen zu bestimmen. Weiterhin ist ein grober Projektplan auszuarbeiten, die Projektaufgaben sind zu verteilen, die Projektumwelt und die Risiken sind zu identifizieren und – nicht zuletzt – das Projektteam muss sich gegenseitig kennen lernen und eine Art „Teamgeist“ (vgl. Abschnitt 3.3.2) entwickeln.

### 3.4.3 Projektstrukturplan

In einem Projektstrukturplan werden alle Aufgaben, die in einem Projekt anfallen, thematisch gegliedert dargestellt. Der Projektstrukturplan dient in erster Linie der fachlichen Strukturierung der zu erledigenden Aufgaben. Er ist ein Hilfsmittel, um die notwendigen Arbeiten zu identifizieren und um zu verhindern, dass in der Planungsphase wichtige Aufgaben vergessen werden. Der Projektstrukturplan enthält noch keine zeitliche Darstellungsweise. Er ist in der Regel die Vorstufe zum Projektablaufplan.

### 3.4.4 Aufwandsschätzung

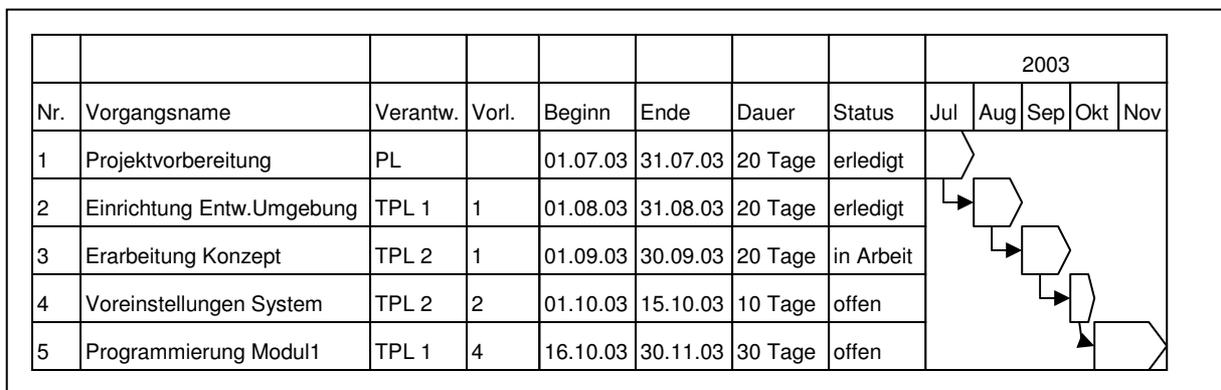
Grundlage für die Ablaufplanung sowie für das Projektcontrolling (vgl. Abschnitt 3.5.2) ist die frühzeitige und realistische Schätzung des voraussichtlichen Projektaufwands, d.h. einerseits der voraussichtlichen Dauer bestimmter Arbeitspakete (in Tagen, Wochen oder Monaten) und andererseits dem voraussichtlichen Arbeitsaufwand (in Personentagen oder -monaten). Beide Größen müssen nicht zwangsläufig übereinstimmen. Sie sind sogar meist infolge von Wartezeiten oder Parallelbearbeitungen höchst unterschiedlich. Zur Schätzung des Aufwands gibt es unterschiedliche Methoden, bei denen es darauf ankommt, das Fachwissen und die Erfahrungen der beteiligten Führungs- und Fachkräfte zu nutzen, es zugleich aber von taktischen Erwägungen zu trennen, um das „Schönreden“ von Arbeitspaketen oder übertriebene Sicherheitsaufschläge zu vermeiden.

Nachdem die erstmalige Aufwandsschätzung zu Beginn des Projekts einen ersten Anhaltspunkt für die Planung und das Controlling geliefert hat, sind weitergehende Schätzungen der Restaufwände im

Projektverlauf unabdingbar. Hier ist ein schriftliches Verfahren mit Hilfe von Vordrucken sinnvoll. Es sollte jedoch um zyklisch stattfindende Schätzklausuren ergänzt werden.

### 3.4.5 Projektablaufplan

Der Projektablaufplan umfasst den zeitlichen Ablauf der einzelnen Projektschritte in ihrem Zusammenspiel. In der Regel wird vor Projektstart oder in der Anfangsphase die Zeit- und Ressourcenplanung erstellt. In der Literatur wird Wert darauf gelegt, dass die Planung neben den Terminen auch den erwarteten Ressourcenverbrauch beinhaltet und Abhängigkeiten zwischen den Arbeitsschritten darstellt. Wichtig ist dabei, dass die Planung klar und übersichtlich genug dargestellt ist und auf diesem Weg für die laufende Projektarbeit tauglich ist – und auch wirklich verwendet, d.h. kommuniziert wird (Bartsch-Beuerlein 2000: 116f). In der folgenden Abbildung ist ein beispielhafter Projektplan in seiner Grundstruktur dargestellt:



**Abbildung 16: Beispielhafter Auszug eines Projektplans**

Dieser Abbildung sind fünf beispielhafte Arbeitspakete (Vorgänge) zu entnehmen, die in ihrer folgerichtigen Reihenfolge dargestellt sind. Die Arbeitspakete sind sequentiell voneinander abhängig (Schritt 2 folgt auf Schritt 1 usw.) und haben bestimmte Verantwortlichkeiten: Die Projektvorbereitung übernimmt der Projektleiter (PL) und die übrigen Vorgänge werden auf die Teilprojektleiter (TPL) 1 und 2 aufgeteilt. Für jeden Vorgang ist der zeitliche Umfang (Beginn, Ende und Dauer) und der ge-

genwärtige Status der Arbeit (offen, beauftragt, erledigt) ausgewiesen. Dabei gilt, dass immer ein Start und ein Ende definiert sein müssen und dass jeder Arbeitsschritt dazwischen einen Vorgänger und einen Nachfolger hat. Für bestimmte, fest vorgegebene Zwischentermine werden Meilensteine definiert. Die dynamische Darstellung des Projektplanes mit jeweils aktuellem Status wird in der Praxis durch entsprechende Softwareprodukte unterstützt, so dass der Plan mit wenig Aufwand aktualisiert werden kann.

Auf Möglichkeiten des taktischen, zweckdienlichen Einsatzes von Planungsdaten wurde in Abschnitt 3.4.1 hingewiesen. Wir müssen im Zusammenhang mit Planung stets von interessengeleitetem Verhalten ausgehen und dies in der theoretischen Konzeption mit einbeziehen. Aus wissenschaftlicher Perspektive ist also Misstrauen gegenüber Planungsversprechen angebracht.

Dies sieht in der Praxis anders aus. Hier wird klare Planung nicht nur erwünscht, sondern meist mit Vehemenz eingefordert. Den Planungsdaten wird keinesfalls grundsätzlich misstraut. Zweifel müssen konkret begründet werden, sonst bringen sie den Zweifler in Misskredit. Dabei spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle, dass meist angenommen wird, dass der Planende letztendlich auch für die Umsetzung des Plans verantwortlich gemacht werden kann. Kann er dies nicht und wird die Umsetzung jemand anderem übertragen, bleibt nur das Vertrauen in die Sachkompetenz und Erfahrung des Planers.

### *3.5 Projektdurchführung und Projektüberwachung*

Nachdem die Ziele des Projekts definiert, die Organisation und die Verantwortlichkeiten festgelegt und der Projektablauf geplant ist, geht es an die Durchführung der einzelnen Aufgaben und die Projektüberwachung.

#### **3.5.1 Berichtswesen**

Nachdem das Projektziel benannt und die Meilensteine und Projektaktivitäten festgelegt wurden, ist es die Aufgabe des Projektmanagements, die Projektfortschritte zu überwachen und das Projekt zu steuern. Eine wichtige Rolle kommt dabei dem Berichtswesen zu. Hierunter wird die Gesamtheit der

Kommunikation über den Projektfortschritt zwischen Projektleitung und Projektmitarbeitern verstanden. Grundsätzlich kommen drei Berichtsmedien in Betracht, die alle Vor- und Nachteile haben und deshalb kombiniert und mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen genutzt werden sollten:

- Mündliche Ad-hoc-Berichte: Der Projektleiter erfragt sporadisch oder anlassbezogen bei den Teilprojektverantwortlichen den Projektstatus. Dieses Verfahren hat einen großen Nachteil in der mangelnden Regelmäßigkeit und in der fehlenden schriftlichen Dokumentation und ist als ausschließliches Berichtswesen deshalb völlig ungeeignet. Es ermöglicht aber die schnelle Reaktion auf drängende Probleme und ist als ergänzendes Medium zu den folgenden Anstrichen geeignet für die operative Projektsteuerung.
- Zyklischer Statusbericht: Auf der Grundlage von vorgegebenen Standardformularen berichtet der Teilprojektverantwortliche in wöchentlichem oder monatlichem Abstand über den Fortschritt in seinem Verantwortungsbereich. Das Formular gibt vor, über welche Aspekte zwingend berichtet werden muss. Das Verfahren hat seinen Vorteil in der hohen Standardisierung und Verbindlichkeit, es ermöglicht jedoch begrenzte Manipulationen und lässt Rückfragen nicht zu.
- Zyklische Projektstatusitzungen: In regelmäßig stattfindenden Projektstatusitzungen berichten die Teilprojektverantwortlichen über den Projektstatus. Dieses Verfahren ist (vor allem in räumlich verteilten Projektteams) sehr aufwändig, ermöglicht aber – bei ausreichend straffer Sitzungsleitung – die schnelle und präzise Ermittlung des Projektstatus. Dabei ist eine angemessene Balance zwischen internen Projektsitzungen (nur Auftraggeber bzw. Auftragnehmer) und gemeinsamen Besprechungen von Auftraggeber und Auftragnehmer zu finden. Notwendigen internen Absprachen sollte genügend Platz eingeräumt werden, ohne jedoch allzu viel Misstrauen beim Anderen zu provozieren und das gemeinsame Team zu „spalten“.

### 3.5.2 Projektverfolgung und Projektcontrolling

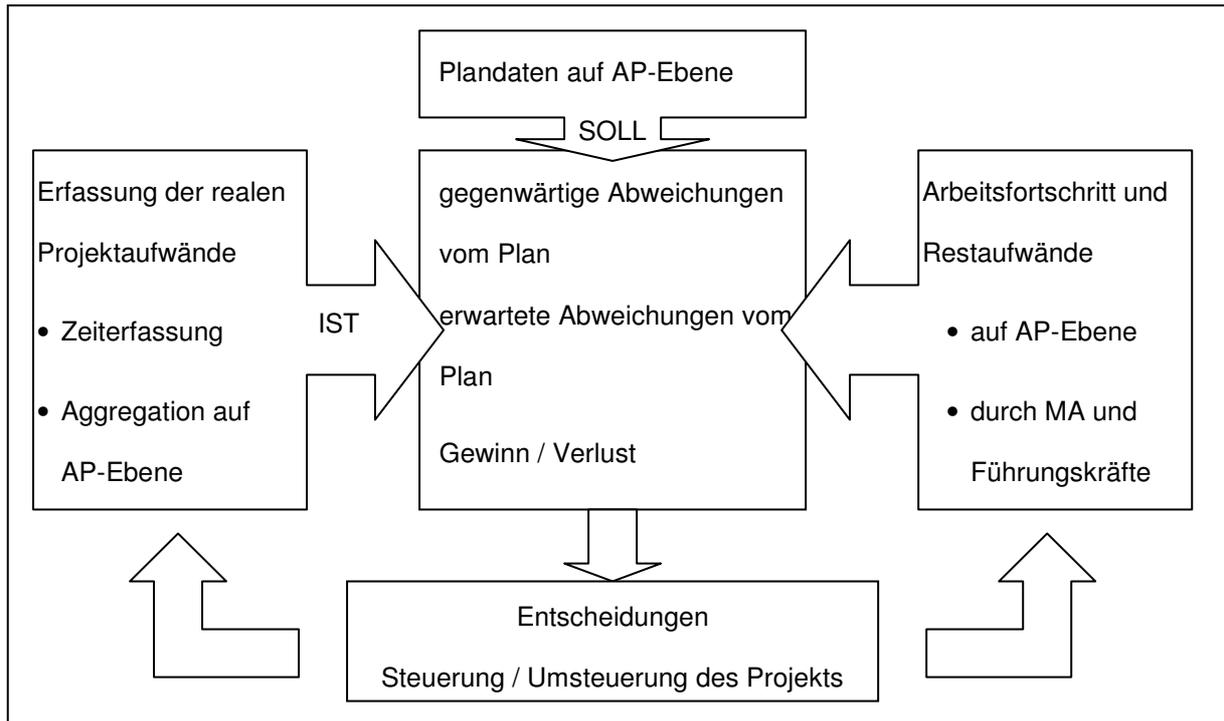
Im Rahmen des Projektcontrollings werden die Projektaufwände erfasst und der Planung gegenübergestellt. Das Projektcontrolling ist damit die logische Fortführung der Projektdurchführung und ein weiteres Instrument der Führung des Projektteams. Grundlage des Projektcontrollings sind die vorab

geschätzten und in der Projektplanung bezifferten Projektaufwände. Dazu gehören Material- und Reisekosten, Lizenzkosten, vor allem aber Personalkosten (in Personentage), die für die Kalkulation der Dienstleister die größte Rolle spielen. Sinn dieser Art von Überwachung ist es, die Projektfortschritte zu beziffern und sie dem Ressourcenverbrauch gegenüberzustellen und so den Gesamtaufwand unter Kontrolle zu halten. Das Projektcontrolling hat zuallererst die monetäre Seite des Projektfortschritts im Blick und ist von der qualitativen Projektverfolgung mittels Berichtswesen (vgl. Abschnitt 3.5.1) zu unterscheiden, bei der es um die Überwachung der fachlichen Ergebnisse geht.

Beim Projektcontrolling gibt es keinen verbindlichen Standard zur Darstellungsweise wie etwa bei der Bilanzierung in einem Unternehmen.<sup>60</sup> Die Standards zum Projektmanagement geben eine Reihe von Methoden und Darstellungsweisen vor, die je nach Projektanforderung angewendet werden können (Schelle 2001: 167ff). Kernpunkt ist die Zuordnung der tatsächlichen Projektkosten zu den einzelnen Arbeitspaketen und Meilensteinen unter Berücksichtigung des erzielten Projektfortschritts. Auf dieser Ebene können die Ist-Kosten und die geschätzten Restaufwände (vgl. Abschnitt 3.4.4) mit den Soll-Werten verglichen und somit Abweichungen frühzeitig erkannt werden. Diese Informationen dienen als Entscheidungsgrundlage, um das Projekt ggf. umzusteuern. In einem weiteren Steuerungszyklus werden die dann entstandenen Aufwände, Erfolge und Restaufwände erneut erhoben und bewertet. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über den dadurch entstehenden Regelkreis (Bartsch-Beuerlein 2000: 53):

---

<sup>60</sup> Ausnahme wäre freilich ein Projekt, das in Form eines Unternehmens organisiert ist. Dieses Unternehmen müsste natürlich nach den geltenden Regeln bilanzieren.



**Abbildung 17: Regelkreis bei der Projektfortschrittsüberwachung nach Bartsch-Beuerlein 2000**

Eine Schlüsselgröße für das Projektcontrolling sind die Restzeiten, also die Zeiten, die voraussichtlich noch bis zum Abschluss benötigt werden. Die Restzeiten sollten stets in fest definierten Aufwands- oder Zeiteinheiten (z.B. Personentage) dargestellt werden, nicht in Prozentangaben, weil sonst Terminüberprüfungen nur schwer möglich sind.

Projektverfolgung und Projektcontrolling dienen der Bestimmung des aktuellen Status Quo im Projekt und sollen damit helfen, realistische Erwartungen für den weiteren Projektverlauf zu entwickeln und Entscheidungshilfen zu treffen. Ein übliches Prognoseverfahren für den zukünftigen Projektverlauf bis zum Projektabschluss ist die Trendextrapolation, bei der die gegenwärtige Entwicklung linear in die Zukunft fortgeschrieben wird. Dabei wird angenommen, dass das Verhältnis von Projektaufwand zu Projektfortschritt weitgehend konstant ist und dass sich Planabweichungen, die zu Beginn des Projekts entstehen, später fortsetzen, wenn nicht gegengesteuert wird.

Dieses Controllingsystem bringt allerdings nur dann Mehrwert, wenn die benötigten Daten vollständig vorliegen und der dargestellte Regelkreis geschlossen ist. Wenn nur ein Teil der Informationen falsch ist oder fehlt, ist der Nutzen bereits marginal. Schwierigkeiten ergeben sich beispielsweise, wenn ver-

schiedene Akteure (Auftragnehmer und Auftraggeber; verschiedene Konsortialpartner), die am Projekt mitwirken, ihre jeweiligen Aufwände einander (aus welchen Gründen auch immer) nicht oder fehlerhaft mitteilen.

Je nach institutionellem Arrangement innerhalb des Projekts und Interesse der Akteure, aber auch in Abhängigkeit von der Vertrautheit der Akteure mit den Instrumenten dürften der Stellenwert des Projektcontrollings für die einzelnen Akteure und vor allem der Wahrheitsgehalt sehr unterschiedlich sein. Während beispielsweise Dienstleister mit starker Gewinnorientierung großen Wert auf eine exakte Darstellungsweise der anfallenden Kosten legen werden, wirkt dieses Instrumentarium auf eine öffentliche Verwaltung ohne KLR und ohne Steuerungsrelevanz der anfallenden Kosteninformationen eher befremdlich. Spezifische Akteursinteressen spielen sowohl bei der Informationssammlung als auch bei der Interpretation eine ausschlaggebende Rolle. Akteure, die nicht an einer wahrheitsgetreuen Darstellung der Projektaufwände interessiert sind, könnten zum „Schummeln“ bei der Datensammlung neigen. Es gibt vielerlei Gründe zu mogeln, sei es, um Projektgegner zu beruhigen oder „kaltzustellen“, weil die befürchteten Planabweichungen zu unangenehmen Sanktionen von Seiten des Managements führen würden oder weil eigene Fehler verdeckt werden sollen.

Auch bei den Entscheidungen zum Steuern oder Umsteuern dürfte die vertragliche Ausgangssituation eine große Rolle spielen. Je nachdem, ob es sich vertraglich für den Dienstleister um ein Festpreisprojekt oder um ein Aufwandsprojekt handelt, wird die Initiative zur Gegensteuerung von demjenigen kommen, der das Risiko trägt, bei einem Festpreisprojekt also vom Auftragnehmer und bei einem Aufwandsprojekt eher vom Auftraggeber.

Instrumente und Methoden des Projektmanagement können helfen, Controlling-Daten wahrheitsgemäß zu sammeln und darzustellen. Wenn die Verlockung groß ist, dass einzelne Projektteilnehmer schummeln, müssen die Methoden angepasst und ausdifferenziert werden.

### 3.5.3 Konfigurationsmanagement

Die erfolgreiche Abwicklung eines IT-Projekts ist u.a. davon abhängig, dass geeignete technische Verfahren für die Verwaltung der erzeugten und an den Auftraggeber auszuliefernden Programmteile bereitgestellt und eingehalten werden. D.h. die jeweiligen Entwicklungsstände müssen durch ein an-

gemessenes Konfigurationsmanagement so verwaltet und dokumentiert werden, dass die unterschiedlichen Programmversionen im Laufe der Entwicklungsarbeiten sowie bei der Behandlung von Fehlern und Änderungsanforderungen nicht durcheinander geraten. Dafür müssen die Dokumentations-, Software- und Hardwarebestandteile in Projekten eindeutig identifiziert, systematisch verwaltet und laufend kontrolliert werden, um zusätzliche Fehlerquellen zu vermeiden.

Durch ein angemessenes Konfigurationsmanagement wird die Verfügbarkeit korrekter und in sich konsistenter Systemkonfigurationen zu jedem Zeitpunkt während des Projektverlaufs sichergestellt. Es betrifft vor allem die technisch-administrative Seite von Änderungen und sollte vom Änderungsmanagement (vgl. Abschnitt 3.5.4) unterschieden werden, bei dem es vorrangig um das Entscheidungsverfahren zur Behandlung von nachträglichen Änderungsanforderungen geht.

### 3.5.4 Änderungsmanagement

Fachliche Grundlage für die Entwicklungsarbeiten bilden die Anforderungsdokumente, die in der Phase der Projektausschreibung (Verdingungsunterlagen, Lastenheft) und in der Konzeptionsphase (Soll- und fachliche Feinkonzepte) spezifiziert wurden. Wie in den Abschnitten 3.2.4 und 3.2.5 angedeutet, gehört die nachträgliche Änderung von Systemanforderungen während des Projektes zu den größten Risiken für Kosten, Termineinhaltung und Projekterfolg. Da sich derlei Änderungen jedoch nicht ganz verhindern lassen, kommt dem Änderungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Gerade in einem so stark reglementierten Bereich wie dem Personalwesen im öffentlichen Dienst gehören Veränderungen von rechtlichen Rahmenbedingungen und von Tarifregelungen zum täglichen Geschäft. Auf deren Realisierung wird der Auftraggeber auch dann mit Nachdruck bestehen, wenn sie nicht in den bereits verabschiedeten Soll-Konzepten stehen. Um solche Anforderungsänderungen besser steuern zu können und die Risiken, die daraus erwachsen, zu minimieren, ist es daher von größter Bedeutung, dass Änderungen, die im Nachhinein eingereicht werden, stets schriftlich dokumentiert und der gemeinsamen Projektleitung zur Entscheidung vorgelegt werden. Diese Zentralisierung der Entscheidungswege bietet zwar keine Gewähr dafür, dass sich nachträgliche Änderungen nicht doch zu Risiken auwachsen, doch sie schafft einen geeigneten Verfahrensrahmen für die (wie gesagt notwendige) Austragung von Konflikten zwischen der Erfüllung fachlicher Anforderungen und der Einhal-

tung von Zeit- und Kostenvorgaben. Bei Werkverträgen mit Festpreis muss hier z.B. festgelegt werden, ob die Änderungen auf Kosten des Auftragnehmers gehen, oder mittels Change Requests vom Auftraggeber beglichen werden.

### 3.5.5 Test und Abnahme

Das im Projektverlauf entwickelte System muss am Ende getestet und (zumindest bei Werkverträgen) vom Auftraggeber formal abgenommen werden. Die Begriffe Test und Abnahme bezeichnen höchst unterschiedliche Vorgänge, auch wenn sie im Projektalltag eng miteinander verzahnt sind und häufig synonym gebraucht werden.

Zweck der Tests ist die Demonstration (Auftragnehmersicht) und die Prüfung (Auftraggebersicht) der Erfüllung der geforderten Eigenschaften des Testgegenstandes. Tests sind in IT-Projekten unabdingbar. Besonders effektiv sind die Tests dann, wenn die Systemkomponenten von künftigen Nutzern geprüft werden, die nicht an der Einrichtung des Systems beteiligt waren. Sinnvoll – aber nicht obligatorisch – ist die Einbindung des Auftraggebers bei den Tests, um ihn mit in die gemeinsame Verantwortung zu nehmen. Gegenstand der Tests sind formal die in den Anforderungsdokumenten beschriebenen Funktionalitäten und Systemeigenschaften. Sie werden in Einzel- und Funktionstests, Schnittstellentests und schließlich in Komplex- und Verbundtests überprüft. In Letzteren wird das Zusammenspiel von mehreren Systemkomponenten anhand von Testketten kontrolliert. Falls dem Projekt ein Werkvertrag nach BGB zugrunde liegt, sind bei Erfolg der Abnahmetests die Voraussetzungen für die Abnahme gegeben.

Unter der Abnahme wird die formaljuristische Entgegennahme und Akzeptanz des Abnahmegegenstandes durch den Auftraggeber (vgl. Abschnitt 2.5) verstanden. Mit der erfolgreichen Abnahme ist die entsprechende Projektphase abgeschlossen, und der Meilenstein im Projekt ist erreicht. Je nach Vertragsgestaltung werden auch fest definierte Abschlagszahlungen fällig. Die erfolgreiche Endabnahme bewirkt den Projektabschluss, die Wirkbetriebsfreigabe durch den Auftraggeber sowie die Freigabe der letzten Abschlagszahlung bzw. des gesamten Honorars. Sie ist deshalb besonders wichtig für den wirtschaftlichen Erfolg des Auftragnehmers und ein gutes Argument bei der Akquisition von neuen Aufträgen oder Folgeprojekten.

### 3.5.6 Projektabschluss

Oft vergessen wird die abschließende Auswertung des Projekts in Form eines Projektabschlussberichts. Mit der erfolgreichen Abnahme durch den Auftraggeber ist das wichtigste Ziel des Projektes zwar erreicht, mit dem Projektabschlussbericht gilt es nun jedoch, die erreichten Projektergebnisse und die im Projektverlauf gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse („lessons learned“ und „best practices“) zu sichern und für die Durchführung weiterer Projekte nutzbar zu machen. Ein Projektabschlussbericht kann sowohl für die Auftraggeber- als auch für die Auftragnehmerseite sinnvoll sein. Häufig scheuen sich allerdings die Akteure, projektinterne Informationen und Fehler für die Nachwelt zu dokumentieren. Derlei Vorbehalte haben eine schützende Funktion – nicht nur vor Offenlegung von individuellen Fehlern, sondern auch vor allzu vielen Veränderungen von eingeschliffenen Routinen (vgl. Abschnitt 2.7.3.2).

### *3.6 Kritik an den Projektmanagement-Ansätzen*

Angesichts der weit reichenden Durchdringung in der betrieblichen Praxis (Stelzer 1998: 4) wird Projektmanagement bei einigen kritischen Würdigungen (Wächter und Vedder 2001) gerne als Erfolgsgeschichte bezeichnet. Dennoch wird auch Kritik an den Gestaltungsempfehlungen geäußert (Stelzer 1998: 7ff), die hier stichwortartig wiedergegeben werden soll:

- Die Leitfäden orientieren sich zu stark am Prozess der Softwareentwicklung und vernachlässigen andere Faktoren wie beispielsweise das Anforderungsmanagement, die möglicherweise für die Leistungsfähigkeit der Software entscheidend sind (ebd.: 7);
- Die Qualitätsnormen sind zu sehr auf Produktions- und Fertigungsaufgaben ausgerichtet, während Softwareentwicklung aber vor allem aus Entwurfs- und Konstruktionsaufgaben besteht. Bei Letzteren kommt es nicht darauf an, fest definierte Vorgänge wie in der Fertigung zu replizieren, sondern die Produktmerkmale so zu identifizieren, dass einer ausreichend großen Anzahl von Kunden ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis geboten wird (ebd.: 8);
- Die Leitfäden sind nur unter bestimmten Rahmenbedingungen und in bestimmten Unternehmen angemessen und unter anderen Bedingungen nicht anwendbar. Große Softwareherstel-

ler verzichten ganz auf deren Anwendung und gewinnen durch eine weniger formalisierte Vorgehensweise an Flexibilität (ebd.: 7f);

- Die Empfehlungen führen zu einer unangemessenen Formalisierung und Bürokratisierung (ebd.: 8);
- Viele Vorhaben zur Umsetzung der Empfehlungen führen nicht zu den gewünschten Resultaten oder sind mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden, nicht zuletzt weil der organisatorische Wandel in den Empfehlungen vernachlässigt wird (ebd.: 9).

Zudem vernachlässigen die Gestaltungsempfehlungen die Einbeziehung des Auftraggebers im Prozess der Softwareentwicklung, wie sie in der hier vorgestellten Projektform notwendig ist. Eine eher fundamentale Kritik am Projektmanagement bezieht sich auf die mechanistischen Annahmen der gängigen Ansätze, dass ein Projekt durch einfache Regelungsschritte – einem Thermostat gleich – gesteuert werden kann. Demnach werden die komplexen Organisationsstrukturen und mikropolitischen Zusammenhänge nicht genügend berücksichtigt (Koskela und Howell 2002).

### *3.7 Zwischenfazit*

Der Methodenbaukasten des Projektmanagements stellt ein weithin anerkanntes Instrument zur besseren Abwicklung von IT-Projekten bereit. In den verschiedenen Quellen finden sich zwar recht heterogene Schwerpunktsetzungen, es kann allerdings von so etwas wie einem gemeinsamen Kern des Projektmanagements gesprochen werden. In Kapitel 3 ging es darum, die wichtigsten Regelungsinhalte darzustellen und nach Plausibilitätskriterien zu untersuchen, inwiefern sie auch vor dem Hintergrund politischer Rationalitäten, inkrementeller Entscheidungsstrukturen und opportunistischen Verhaltens anwendbar sind. Bei der Gewichtung der Regelungsinhalte liegt der Schwerpunkt auf Einführungsprojekte von Standardsoftware, bei denen externe Dienstleister mit der technischen Umsetzung beauftragt wurden. Grundannahme dieser Arbeit ist, dass die Regelungen des Projektmanagements sowohl auf Auftraggeber- als auch auf Auftragnehmerseite in die kulturellen und strukturellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Organisation mit aufgenommen werden müssen, um wirksam zu werden. Hier zeichnen sich in Bezug auf die Politik des Projektmanagements zwei Spannungslinien ab, die auf der konzeptionellen Ebene nicht aufzulösen sind. Die erste Spannungslinie befindet sich zwischen den

Anforderungen an den Erwerb und die Verteidigung von Macht und den Forderungen des Projektmanagements. Die zweite Spannungslinie kann zwischen dem gemeinsamen Projektinteresse und den einzelnen Partialinteressen ausgemacht werden.

Die wichtigsten Grenzen und Einschränkungen bei der Anwendung von Projektmanagementmethoden sind folgende:

- Die Formulierung von Projekt- und Qualitätszielen für ein konkretes Projekt und die Umsetzung der Ziele in konkrete Maßnahmen sind komplexe mikropolitische Vorgänge, bei denen die Leitfäden zum Qualitäts- und Projektmanagement nur sehr eingeschränkt Hilfestellung geben können. Hilfreich ist lediglich die Maßgabe, dass Ziele überhaupt formuliert werden sollen und wie sie grundsätzlich formuliert werden sollten.
- Bei der schwierigen Entscheidung eines potenziellen Auftraggebers für ein bestimmtes Projekt sowie bei der Auswahl des Softwarelieferanten und der Dienstleister, die ihm bei der Systemeinrichtung behilflich sind, ist der Blick in Projektmanagement-Leitfäden nur bedingt nutzbringend. Die bereitgestellten Checklisten und Hinweise können nur begrenzt in einer solchen konkreten Entscheidungssituation adaptiert werden. Für den potenziellen Zulieferer ist in der Angebotsphase ein aktives Risikomanagement äußerst sinnvoll. Die vertrieblichen Belange schränken zwar die Handlungsspielräume hinsichtlich der Preis- und Vertragsgestaltung ein, jedoch weniger als oftmals angenommen wird.
- Der dringende Ratschlag der Projektmanagement-Leitfäden, den Leistungsumfang zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer präzise und zweifelsfrei zu Projektbeginn zu vereinbaren und später nach Möglichkeit nicht mehr zu verändern, wird den vordergründigen Interessen des Auftraggebers zuwiderlaufen, mit wachsendem Kenntnisstand immer wieder Änderungen nachträglich einzufordern – auch und vor allem während der Realisierung. Änderungen und in der Praxis immer wieder auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Die rein technisch begründeten Kostensteigerungen in Folge von Änderungen beim Leistungsumfang sind einer juristisch geprägten Vertragsinterpretation vor allem dann nicht zugänglich, wenn der Auftraggeber in der Projektarbeit unerfahren ist. Dann liegt es am Verhandlungsgeschick und der Hartnäckigkeit des Auftragnehmers, nachträgliche Änderungen abzuwehren oder sich durch Change Requests bezahlen zu lassen.

- In der Projektorganisation sollen Befugnisse und Verantwortlichkeiten sowie die Kommunikationswege beschrieben und geregelt werden. Das Projektteam ist damit aber grundsätzlich nicht gefeit vor dem gezielten Verwischen von Verantwortlichkeiten, das aus der Organisationslehre hinlänglich bekannt ist.
- Projektmanagement stellt eine Reihe von Instrumenten bereit, mit denen die virulenten Probleme bei der Projektplanung und Durchführung entschärft werden können. Deren wirksamer Einsatz bedingt allerdings eine selbstbewusste und straffe Führung.

## 4 Fallstudie: Einführung eines Personalverwaltungssystems in einem Ministerium

Die Fallstudie umfasst die Beschreibung und Analyse der Geschehnisse in einem Projekt zur Einführung eines Personal-, Dienstposten- und Stellenverwaltungssystems in einem Ministerium und in allen seinen nachgeordneten Behörden.

Ziele des Projektes aus Sicht des Ministeriums sind:

- die Verbesserung der Personalplanung, des Personaleinsatzes und der Personalverwaltung,
- der Aufbau einheitlicher Standards für die Arbeits- und Organisationsprozesse,
- die Nutzung des Systems zur Aufsicht und Steuerung der nachgeordneten Behörden,
- die Entlastung von manuellen Routinearbeiten und Qualitätssteigerung,
- die größtmögliche Akzeptanz des Systems bei allen Nutzern und
- die Beschleunigung der Personalvorgänge.

Das Projekt ist Bestandteil eines übergreifenden Modernisierungsprogramms, das einen ganzheitlichen, integrierten Ansatz einer effektiveren und effizienteren IT-Unterstützung für die administrativen Aufgaben des Ministeriums zum Ziel hat. Innerhalb des Modernisierungsprogramms ist dieses Projekt eines der wichtigsten.

Realisiert werden sollen diese Ziele mit einer Software, die für die Privatwirtschaft entwickelt wurde und die entsprechenden Funktionalitäten standardmäßig bereitstellt. Für die technische Einrichtung des Systems und die individuelle Anpassung der Software auf die Geschäftsprozesse des Ministeriums wird ein Konsortium aus drei Firmen beauftragt.

Zur Identifizierung der von der Systemeinführung betroffenen Prozesse und der Abschätzung der Kosten und der voraussichtlichen Dauer dieses Vorhabens wird im Vorfeld des Projektes eine Aufwandsstudie in Auftrag gegeben, auf die sich die Ausschreibungsunterlagen und das Vertragswerk beziehen. Zum Leistungsumfang gehört auch die Dokumentation der Systemeinstellungen.

Laut Projektplanung erfolgt die Systemeinführung in drei Phasen. In der ersten Phase wird das System erstmalig eingerichtet und in drei Pilotbehörden eingeführt. In den beiden Folgephasen werden die übrigen nachgeordneten Behörden nach und nach an das System angeschlossen. Die Fallstudie dieser Arbeit umfasst ausschließlich (grob) die Vorgeschichte und (ausführlicher) die erste Phase, also die Einrichtung des Systems und die erstmalige Systemeinführung in den drei Pilotbehörden. Der Verlauf dieser ersten Phase des Gesamtprojekts lässt sich grob in fünf Abschnitte einteilen:

- Vorgeschichte: Diese Phase erstreckt sich von den ersten Ansätzen zur Vereinheitlichung der Personalsysteme über die Software-Auswahl bis hin zur Ausschreibung des Projekts (1995 bis Juli 2001; vgl. Abschnitt 4.1);
- Angebot und Vertragsverhandlungen: Das Konsortium erstellt ein Angebot, in dem es die Leistung und ihre Vorgehensweise beschreibt, und wird vom Ministerium ausgewählt. Es kommt zu Verhandlungen, die in einen Vertrag münden. (August bis Dezember 2001; vgl. Abschnitte 4.2 und 4.3);
- Projektstart und Erstellung der Konzeption: In dieser Phase werden die Geschäftsprozesse analysiert und in Sollkonzepten beschrieben, wie das künftige System aussehen soll (Januar bis Juli 2002; vgl. Abschnitt 4.4);
- Einrichtung des Systems: Die Sollkonzepte werden im System umgesetzt (August bis Dezember 2002; vgl. Abschnitt 4.5);
- Tests, Schulungen und Vorbereitung der Datenübernahme: in dieser Phase werden alle Vorbereitungsarbeiten für die Inbetriebnahme des Systems (Produktivstart) erledigt. Hierzu gehört auch die Vorbereitung der komplizierten Übernahme der Personaldaten aus den Altsystemen (Dezember 2002 bis Juni 2003; vgl. Abschnitt 4.6);
- Schlussphase mit Datenübernahme und Produktivstart: Nachdem das System fertig eingerichtet und getestet ist, wird mit der Übernahme der Altdaten der Startschuss für den Produktivstart gesetzt (Juli 2003 bis August 2004; vgl. Abschnitt 4.7);

- Nacharbeiten und Verhandlungen um die Abrechnungsschnittstelle: Da ein Schnittstellenprogramm<sup>61</sup> zum Transport der Daten in die Personalabrechnung nicht pünktlich fertig wird, sind hier Nachverhandlungen nötig (August 2004 bis Juni 2005; vgl. Abschnitt 4.8).

In den folgenden Abschnitten wird ein kurzer Abriss über die Vorgeschichte (bis August 2001) sowie der Verlauf der Arbeiten und der Entscheidungsprozesse bis zur Produktivsetzung in der Pilotierungsphase nachgezeichnet. Abschnitt 4.9 enthält eine kurze Zusammenfassung des Projektverlaufs.

In der anonymisierten Fallstudie (vgl. zur Fallstudienkonzeption Abschnitt 1.4.2) werden das betreffende Fachministerium, das Finanzministerium, das Innenministerium und die nachgeordneten Pilotbehörden P1, P2 und P3 erwähnt. Für die verschiedenen Unternehmen der Auftragnehmerseite stehen die Kürzel A (mit den Firmenteilen A1 und A2), B und C. Die Schilderung des Projektverlaufs erfolgt der besseren Lesbarkeit wegen durchweg im Präsens. Bestimmte Fachtermini werden bei der erstmaligen Erwähnung kurz erklärt.

## *4.1 Vorgeschichte: Entscheidungsprozess bis zur Ausschreibung*

Die Personalverwaltung des Ministeriums und seiner nachgeordneten Behörden ist nicht auf dem neuesten Stand. Die Technologie ist veraltet. Die Ausgangssituation im Ministerium und in den nachgeordneten Behörden umfasst alle denkbaren Varianten der Personaladministration, jedoch kein zentrales, integriertes System. Nur ein Teil der Arbeiten der Personalabteilungen wird informationstechnisch unterstützt. Zentrale Vorgaben für den IT-Einsatz im Personalwesen fehlten bislang. Die unterschiedlichen Systeme sind kaum oder gar nicht miteinander vernetzt.

### **4.1.1 Entscheidung zur Ablösung der Altsysteme und Systemauswahl**

Erste Versuche zur Ablösung der Altsysteme in einzelnen nachgeordneten Behörden gibt es bereits seit 1990. Doch die Diskussionen um eine Ablösung der Altsysteme sind langwierig. Nachdem die

---

<sup>61</sup> Eine Schnittstelle ist allgemein die hardware- oder softwaretechnische Verbindung zwischen zwei Systemen. In dieser Fallstudie handelt es sich zumeist um komplexe Programmbestandteile zur Übertragung von Personaldaten.

Behörden zunächst getrennte Ansätze verfolgen, wird das Projekt 1995 auf das gesamte Ministerium ausgeweitet. Damit werden Alleingänge einzelner Behörden unterbunden. Es wird eine Trägergruppe gebildet, die die Aktivitäten im Ministerium koordiniert. Nachdem 1996 die Produkte auf dem Markt gesichtet werden, legt sich das Ministerium auf ein Personalverwaltungssystem eines kleinen Software-Herstellers fest. Die Software zeichnet sich durch einfach zu bedienende Datenbeschreibungs- und Auswertungstools aus, mit denen der Anwender Datenbestände individuell beschreiben, anlegen, verwalten und auswerten und Geschäftsfälle für eine vorgangsbezogene Sachbearbeitung definieren kann. Auf dieser Grundlage wird 1997 ministeriumsweit eine abgestimmte fachliche Anforderung in Form eines Pflichtenhefts vorgelegt. Flankierend wird eine Dienstvereinbarung mit der Personalvertretung abgeschlossen, in der die kurzfristige Einführung eines einheitlichen Personalverwaltungssystems im Ministerium und in allen nachgeordneten Behörden zum Ziel erklärt wird.

Das ausgewählte Software-Produkt wird 1996/97 in getrennten Installationen im Ministerium und in einer Pilotbehörde, nicht jedoch in den übrigen nachgeordneten Behörden eingeführt. Bei diesem Produkt stellt sich jedoch auch heraus, dass es auf andere Behörden nicht übertragbar ist. Es erweist sich für die komplexen Anforderungen eines behördenübergreifenden Einsatzes als untauglich und kommt als zentrales System nicht in Frage.

1998 wechselt der Projektleiter. Der neue Projektleiter war vorher im Ministerium in den Bereichen Qualitätsmanagement, IT-Sicherheit und Projektmanagement tätig. Das Projekt verfügt zu diesem Zeitpunkt über ein Gesamtbudget von 500.000 DM, und das Projektteam hat fünf Mitarbeiter, die alleamt nur teilweise dem Projekt zur Verfügung stehen. Nach einer ausgiebigen Analyse des Projektes mittels strukturierter Interviews stellt der Projektleiter das Projektteam neu zusammen und unterbreitet eine Reihe von Vorschlägen, die eine strategische Neuausrichtung des Projekts zur Folge haben. Schwerpunkte der Vorschläge sind die organisatorische und technische Zentralisierung der Personaladministration sowie die Ausrichtung des Personalmanagements an den Zielen der Verwaltungsreform. Das Projekt soll sich damit an die Spitze der Verwaltungsmodernisierung im Personalwesen stellen. Mit einem intensiven Projektmarketing soll das Projekt bekannt gemacht und ein Abbruch des Projekts verhindert werden.

Das Projektteam unterliegt zwar auch weiterhin einer Fluktuation – geblieben sind nur der Projektleiter und ein Projektmitarbeiter – es bleibt aber stabil genug, um eine eigene Identität auszubilden und gegenüber Externen selbstbewusst auftreten zu können.

Einer der Vorschläge beinhaltet auch die Analyse und Optimierung der Geschäftsprozesse im Personalmanagement sowie deren Harmonisierung und Standardisierung im Zuge der Einführung eines einheitlichen Personalverwaltungssystems. Es sollen einheitliche Abläufe definiert und umgesetzt werden, die durch ein IT-System unterstützt werden können.

Gleichzeitig wird über einen Wechsel des Softwarelieferanten diskutiert. Das Ministerium erwägt den Einsatz des Produktes des sehr viel größeren Softwareunternehmens C.

Der zentrale Ansatz stößt erwartungsgemäß bei den dezentralen IT-Verantwortlichen auf Widerstand, der jedoch nicht offen artikuliert wird, sondern in „Scheinargumenten“ zum Vorschein kommt. Die Projektleitung ist deshalb bestrebt, die jeweiligen Hintergründe solcher Widerstände zu identifizieren und den Entscheidern in der Lenkungsgruppe die Vorteile der angestrebten Technologie klarzumachen. Ein wichtiges Argument ist die gerade aufkommende Vernetzung von Telefon und Computerarbeitsplätzen, „bei der es egal sei, wo die Vermittlungsstelle sitzt, solange die entsprechende Anwendung funktioniert.“ Zu den Entscheidern gehören der Leiter der Zentralabteilung, die entsprechenden Unterabteilungsleiter, die Referatsleiter für Personal, Organisation und IT sowie vereinzelt der Staatssekretär.

Die Vorschläge zur Projektorganisation betreffen unter anderem die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe. Um die nachgeordneten Behörden besser zu repräsentieren, werden mehr Behördenvertreter in das Gremium berufen. Im Zuge des Projektmarketing wird das Projektteam auch im Rahmen einer „Deutschlandtournee“ in den nachgeordneten Behörden vorstellig und wirbt für das Projekt. Das Echo in den Behörden ist nach Angaben des Projektleiters überwältigend. Mit einer einzigen Ausnahme melden alle Behörden Interesse an.

Das Projekt wird zu einem Schlüsselprojekt eines Modernisierungsprogramms der Regierung. Dieses Programm umfasst neben dem Projekt zur Einführung eines Personalverwaltungssystems eine Reihe von weiteren Realisierungsprojekten in den Bereichen KLR, Controlling, Liegenschaftsverwaltung,

Instandhaltung und Workflows<sup>62</sup>, die in ihrer Bedeutung jedoch untergeordnet sind. Zielstellung des Programms ist weiterhin der Aufbau eines Fachzentrums für die fachliche Betreuung der Software und eines Rechenzentrums mit entsprechender Sicherheitsinfrastruktur für den technischen Software-Betrieb. Auf Weisung des Leiters der Zentralabteilung wird 1999 die Projektgruppe mit den Vorbereitungen zur Systemeinführung betraut. Um eine Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen zu schaffen, beauftragt das Ministerium unter Federführung der Projektgruppe Anfang 1999 das Software- und Beratungsunternehmen B mit der Schätzung der zu erwartenden Aufwände für eine Software-Einführung.

Bereits im Jahr 1998 baut auch das Software-Dienstleistungsunternehmen A1 Vertriebskontakte zum Ministerium auf, hat aber zu diesem Zeitpunkt schon einen Rückstand zu B, den es nicht mehr aufholen kann.

#### 4.1.2 Aufwandsstudie zur Einführung der Software

Im August 1999 legt die Firma B im Auftrag des Ministeriums nach vier Monaten Erstellung eine Aufwandsstudie zur Implementierung eines Personalverwaltungssystems vor. Zu diesem Zeitpunkt ist die Auswahl des Herstellers und des Softwareproduktes abgeschlossen. Das Ministerium hatte sich zuvor bereits per Staatssekretärsentscheidung vom Juli auf ein Produkt des Softwareunternehmens C festgelegt. Die Studie beinhaltet am Ende konkrete Empfehlungen zum Einsatz dieser Software sowie Schätzungen zu den Kosten und zum Zeitbedarf. Sie geht von einem möglichen Projektbeginn Anfang 2000 und einem Einführungszeitraum von einem Jahr für eine Pilotbehörde aus. Alle weiteren Behörden sollen in zwei Rollout-Phasen bis Ende 2002 hinzukommen. Der gesamte Einführungsprozess wird insgesamt auf drei Jahre geschätzt. Der Aufwandsstudie sind als Anlagen ein Gutachten zum Verbesserungsbedarf der Geschäftsprozesse in der Personalverwaltung, ein Qualitätssicherungskonzept und ein Konventionenhandbuch zur Beschreibung von Prozessen beigelegt.

---

<sup>62</sup> Workflows sind Programmteile, mit denen eine Kette von Ereignissen (z.B. Genehmigungsprozeduren) bei einer fest definierten Gruppe von personengebundenen Arbeitsplätzen ausgelöst werden kann. Sie dienen der automatisierten Unterstützung von Geschäftsprozessen.

Der in der Aufwandsstudie genannte Finanzbedarf soll nach dem Willen des Ministeriums für den Haushalt 2000 beantragt werden. Aufgrund globaler Haushaltskürzungen in diesem Jahr verzögert sich jedoch die Antragstellung um ein Jahr. In dieser Zeit ist die Projektleitung bestrebt, die Projektgruppe nicht auseinander brechen zu lassen. Das würde einen empfindlichen Know-how-Verlust bedeuten. Dies wird im Wesentlichen damit erreicht, dass im Anschluss an die Aufwandsstudie nachgelagerte Arbeiten zu erledigen sind.

Zur Aufwandsstudie wird im Dezember 1999 eine Ergänzung vorgelegt. Sie enthält fachliche und organisatorische Voraussetzungen für den Softwareeinsatz sowie eine Wirtschaftlichkeitsrechnung und eine Einführungsstrategie. Darin wird erwähnt, dass noch keine Entscheidung darüber gefallen ist, ob die Bezügerechnung künftig zentral im Finanzressort oder dezentral in den Fachressorts durchgeführt werden soll. Für eine Übergangszeit wird vorgeschlagen, eine Schnittstelle zwischen dem Personalverwaltungssystem und der Personalabrechnung einzurichten und später auch die Personalabrechnung im Ministerium in einem einheitlichen System wahrzunehmen.

Parallel zur Aufwandsstudie wird unabhängig vom Personalbereich die IT-Strategie im Ministerium neu definiert. Ein Zwischenergebnis dieser Neuausrichtung, das für das Fallstudienprojekt von Bedeutung ist und sofort in die Studie integriert wird, ist die Festlegung auf den Einsatz von betriebswirtschaftlicher Standardsoftware, also ein Produkt des Softwareunternehmens C. Diese Festlegung soll im Projekt erstmals konkret für den Personalbereich unterfüttert werden. Während dabei im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen mit Templates<sup>63</sup> gearbeitet wird, soll im Fallstudienprojekt ein Komplettpaket mit Erstellung, Bereitstellung und Einführung geschnürt werden.

Ende des Jahres 1999 beschließt die Regierung ein Modernisierungsleitbild, in dem sie u.a. die Erneuerung der Binnenstruktur der Verwaltung mittels Wettbewerb und Leistungsvergleiche und durch die Schaffung von Leistungsanreizen sowie durch Personalentwicklungskonzepte für die Beschäftigten vorantreiben will. Dabei spielt auch der Einsatz von IT unter dem Motto „Aufbruch ins Informationszeitalter“ eine tragende Rolle.

---

<sup>63</sup> Unter Templates („Vorlagen“) sind im Zusammenhang mit Software fest definierte Pakete von Voreinstellungen zu verstehen, mit denen behördenspezifische Anforderungen abgedeckt werden sollen. Nach dem Konzept der Templates sollen jedoch nur die Voreinstellungen an zentraler Stelle vorgenommen werden, nicht jedoch die übrigen Aspekte des Einführungsprozesses. Die bleiben den Behörden selbst überlassen.

### 4.1.3 Bildung des Konsortiums

Im Februar 2000 macht das Ministerium eine Vorankündigung für die Ausschreibung eines Personalverwaltungssystems. Es kommt zu ersten Gesprächen zwischen der Firma A und dem Ministerium. Im Juni 2000 fällt im Ministerium die Entscheidung zur Einführung des Systems. Die Bereitstellung der Haushaltsmittel zu diesem Zeitpunkt ist noch unklar, denn es schwelt ein Konflikt zwischen dem Ministerium und dem Finanzministerium wegen des Haushalts 2001. Das Finanzministerium verfolgt eine vollkommen andere Software-Strategie als das Ministerium. Gemäß dem Prinzip „Einer für alle“ setzt es auf selbst entwickelte Software-Programme von Finanzministerium und Innenministerium, die nur als getrennte Installationen in den einzelnen Behörden einsetzbar sind, nicht jedoch für den zentralen Einsatz in großen Ministerien mit mehreren nachgeordneten Behörden in Frage kommen. Ebenso wie die Software von C haben diese Anwendungen auch keine Schnittstelle in das Personalabrechnungssystem des Finanzministeriums. Vor diesem Hintergrund erwirkt das Finanzministerium eine einfache Haushaltssperre, die nur vom Finanzminister aufgehoben werden kann, um das Projekt zu verhindern. Um das Projekt dennoch zu ermöglichen, drängt das Ministerium auf die Umwandlung dieser einfachen Haushaltssperre in eine (eigentlich tiefer greifende) qualifizierte Haushaltssperre, die nur vom Finanzausschuss aufgehoben werden kann. Unter Teilnahme des Projektleiters überzeugt das Ministerium dann den Finanzausschuss von der Notwendigkeit des Projektes. Der Finanzausschuss hebt Ende des Jahres 2000 die Haushaltssperre auf.

Im August 2000 bildet sich ein Vertriebsteam aus den verschiedenen Abteilungen der Firma A. Mit einem erfolgreichen Einführungsprojekt eines Personalverwaltungssystems in einem Großunternehmen als Referenz im Gepäck forciert das Team den Kontakt zu Entscheidungsträgern im Ministerium. Mit einer Veröffentlichung der Ausschreibung wird schon im Dezember desselben Jahres gerechnet. Wegen der Haushaltssperre im Ministerium liegen die Vertriebsaktivitäten der Firma A für einige Monate auf Eis.

Im Mai 2001 erscheint europaweit die Aufforderung zur Abgabe eines Teilnahmeantrags. Die Firma A versucht, den Bedarf des Kunden und die voraussichtlichen Aufwände abzuschätzen. Dabei zeichnet sich ab, dass A Kooperationen mit anderen Unternehmen eingehen muss. Nachdem die Vertreter des

Ministeriums gegenüber dem Vertrieb der Firma A signalisiert hatten, dass sie gerne mit der Firma B, die die Aufwandsstudie erstellt hatte, zusammenarbeiten wollen, kommt es im Juli zu Gesprächen zwischen den beiden Unternehmen A und B. Firma B zeigt sich an einer Zusammenarbeit mit A interessiert. Es wird sogar über die jeweiligen Anteile eines möglichen Projektes gesprochen. Zwei Drittel stehen für A im Raum und ein Drittel für B. B gibt allerdings zu verstehen, dass das Softwareunternehmen C mit von der Partie sein soll. Etwas später verschärft B diese Forderung: Andernfalls würde B nur zusammen mit C das Angebot erstellen – ohne die Firma A. Nach anfänglichem Widerstand gibt A nach und willigt in ein Dreierkonsortium ein. Diese selbstbewusste Verhandlungsführung von B weckt allerdings deutlichen Unmut bei A. Einer der beteiligten Manager von A äußert später im Interview, dass es keinerlei grundsätzliche Bedenken gegen C gegeben habe, die Beteiligten seien aber verärgert über die Form gewesen, mit der diese Forderung vertreten wurde.

Von nun an arbeiten die Unternehmen A, B und C bei der Akquisition dieses überaus viel versprechenden Auftrags zusammen. Die drei Unternehmen werden sich schnell einig und stellen noch im Juli gemeinsam einen Antrag auf Bewerbung an dem Vergabeverfahren. Das Unternehmen A ist formell mit zwei 100%-Töchtern A1 und A2 vertreten. Die Firmen haben eine unterschiedliche Herkunft und weisen noch immer verschiedene Unternehmenskulturen auf. Der Antrag ist in der Form eines vorgefertigten Formulars des Auftraggebers gestellt. Er enthält neben inhaltlichen Fragen zur Aufgabenstellung auch eine Erklärung der Bewerbergemeinschaft, dass alle Mitglieder gesamtschuldnerisch haften und dass der bevollmächtigte Vertreter die Bewerbergemeinschaft rechtsverbindlich vertritt und im Namen aller Mitglieder handelt sowie Zahlungen entgegennimmt. Das Unternehmen A1 übernimmt die Funktion des Bevollmächtigten. Zusätzlich schließen die Firmen eine formale Vereinbarung, in der sie die Zusammenarbeit in der Angebotsphase regeln.

#### 4.1.4 Ausschreibung

Im August 2001 schreibt das Ministerium die Implementierung des Personal-, Dienstposten- und Stellenverwaltungssystems im Ministerium und allen nachgeordneten Behörden aus. Durch den großen Aufwand, der durch rechtlich korrekte Ausschreibungsverfahren entsteht, und die langen Ausschreibungsfristen ist das Ministerium gezwungen, das Gesamtpaket auszuschreiben, obwohl es in seiner

Komplexität kaum handhabbar ist. Einsendefrist für Auftragnehmerangebote ist Mitte Oktober 2001. Die Leistungsbeschreibung enthält detaillierte Vorgaben zur einzuführenden Software (der Firma C) und zur Projektdurchführung. Der Text erwähnt ausdrücklich eine Reihe weiterer Dokumente, die bei der Projektdurchführung berücksichtigt werden müssen. Dazu gehören der Generalplan des übergeordneten Modernisierungsprogramms inklusive seiner Teilprojekte, das IT-Sicherheitskonzept, die Dienstvereinbarung mit der Personalvertretung zur Systemeinführung, das Personalentwicklungskonzept und die Vorgaben zur Prozessbeschreibung. Die Ausschreibung geht von einer Laufzeit von drei Jahren aus – ein Jahr Pilotierung beginnend im Januar 2002, danach jeweils ein Jahr Rollout 1 und Rollout 2. Für die erste Projektphase werden die drei Pilotbehörden P1, P2 und P3 genannt.

Aus haushaltsrechtlichen Gründen kann das Projekt erst Anfang 2002 beginnen. Genaue Meilensteine und ein fest definiertes Zieldatum für den Projektabschluss werden im Ausschreibungstext ausgelassen. Im Gegenteil: im Zusammenhang mit der Überlappung von Betrieb und Projekt während der Rollout-Phasen ist die Öffnungsformulierung „mindestens zwei Jahre“ eingefügt. Gleichzeitig zur Systemeinführung sollen in den Behörden die Geschäftsprozesse reorganisiert werden.

Bei der Beschreibung der fachlichen Anforderungen bleibt die Ausschreibung vage. Sie erwähnt lediglich eine Reihe übergreifender Konzepte z.B. zum technischen Betrieb des Systems, zur IT-Sicherheit oder zur Qualifizierung und verweist ansonsten auf die Geschäftsprozesse, die im Vorprojekt beschrieben und modelliert wurden.

Die Ausschreibung hat 25 Anlagen. Hierzu gehören unter anderem Projektbeschreibungen, Handbücher, Betriebsvereinbarung mit der Personalvertretung und die Aufwandsstudie, die im Vorfeld des Projektes erstellt wurde. Zusammen umfassen die Unterlagen knapp 2000 Seiten.

## *4.2 Angebot und Vertragsverhandlungen*

### **4.2.1 Angebotserstellung**

Unter Federführung des Unternehmens A1 erstellt das Bieterkonsortium aus den Unternehmen A (A1 und A2), B und C ein gemeinsames Angebot. Relativ schwierig gestalten sich (neben der ohnehin aufwändigen Koordination der drei Unternehmen) die Beschreibung der Leistungsinhalte und die

Preisbildung. Die Federführung für die Leistungsbeschreibung übernimmt das Software- und Beratungsunternehmen B, das die Geschäftsprozesse des Ministeriums bereits in der Aufwandsstudie analysiert hat. Auf Anraten der Vertriebsbeauftragten von A1 und B wird „offensiv“ kalkuliert, der Preis wird also nach Möglichkeit für den Kunden annehmbar gemacht. Um das Projekt dennoch mit Gewinn durchführen zu können, wird ein abgespecktes Grundpaket als Leistungsgegenstand und optional eine Vielzahl von Zusatzleistungen gegen zusätzliches Entgelt angeboten. Die Preisgestaltung erfolgt auch im Vertrauen darauf, dass die Führungskräfte von B den Kunden, wie sie betonen, durch die Aufwandsstudie gut kennen und dass der Preis aus diesem Grund niedrig gehalten werden kann. Auch solle der Angebotspreis die in der Aufwandsstudie genannte Kostenschätzung nicht überschreiten. Bei der Begründung für die Preisreduzierung wird jedoch nicht berücksichtigt, dass ein Teil der Berater von B, die an der Aufwandsstudie mitgewirkt hatten, inzwischen zur Konkurrenz übergelaufen sind und nur noch wenige Führungskräfte über die besagten Prozesskenntnisse verfügen.

In dem Angebot betont das Konsortium zu zeigen, dass es die gestellte Aufgabe und den Hintergrund verstanden hat, insbesondere die besondere Rolle des übergeordneten Modernisierungsprogramms. Weiterhin wirbt es mit einer eindrucksvollen Referenzliste und demonstriert damit, dass es die Fachkompetenz zur Lösung der Aufgabe besitzt. Das Konsortium will aus dieser Erfahrung heraus auf die für die Sicherstellung des gemeinsamen Projekterfolges wichtigen Punkte wie die Prozessoptimierung und das Veränderungsmanagement großen Wert legen. Alles in allem preist sich die Bietergemeinschaft als ein kompetenter und zuverlässiger Partner bei der Lösung der anspruchsvollen Aufgaben an, der sowohl über die notwendige Erfahrung in der Realisierung von Großprojekten und die einzusetzenden Methoden und Instrumente verfügt als auch das entsprechende Fachwissen und die soziale Kompetenz mitbringt, um den Projekterfolg sicherzustellen. Das Angebot umfasst im Textteil etwas über 200 Seiten zuzüglich zwanzig Anlagen mit Planungsunterlagen, Mitarbeiterprofilen von Führungskräften und Musterdokumenten. Es geht in manchen Punkten sogar über die Forderungen der Ausschreibung hinaus. Vor allem das Thema Datenübernahme ist im Angebot wesentlich detaillierter beschrieben als vom Auftraggeber in der Ausschreibung gefordert.

Das Ministerium bricht während der Angebotsphase den Kontakt zu den Anbietern ab, um dem Verdacht illegaler Absprachen entgegenzutreten.

## 4.2.2 Vertragsverhandlung

Im November 2001 gibt das Ministerium bekannt, dass es dem Bieterkonsortium den Zuschlag als „bevorzugter Bieter“ erteilt. Aus Sicht des Ministeriums erscheint das Konsortium als ideale Lösung, als „Creme de la Creme“ der IT-Dienstleister, wie der AG-Projektleiter später sagt. Das große Systemhaus A mit Erfahrungen in der Einführung von Standardsoftware in Großorganisationen, die Firma B mit seinen Prozess- und Modellierungskennnissen und C als Hersteller der eingesetzten Software stellen sich den Verantwortlichen im Ministerium als eine vernünftige Kombination dar. Dennoch erteilt das Ministerium dem Konsortium nicht gleich den Zuschlag, sondern es kommt zu Vertragsverhandlungen. Die Beteiligten der Bietergemeinschaft sind froh über den Zuschlag. Die größte Hürde, das Angebotsverfahren, scheint genommen und die Konkurrenz aus dem Feld geschlagen. Nichtsdestotrotz sind die Erwartungen an die bevorstehenden Vertragsverhandlungen groß. Alle drei Firmen wollen unbedingt den Zuschlag, um einen Fuß in die Tür eines sich neu auftuenden Marktes zu bekommen: die Einführung von Personalmanagementsystemen im öffentlichen Dienst.

Erste Verhandlungsrunde Mitte November 2001: Zugegen sind zahlreiche Vertreter des Ministeriums und die jeweiligen Firmenvertreter, nicht jedoch der künftige AN-Projektleiter. Die Rechtsberaterin des Konsortialführers A ist nur zu Beginn der Verhandlungen dabei, nicht jedoch in den Schlussrunden, bei denen es um schwierige Fragen der Vertragsbedingungen geht. Nach Einweisung in die Regularien der Verhandlungsrunde stellt sich das Konsortium vor und erläutert mündlich in verteilten Rollen sein Angebot für das Projekt und die geplante Vorgehensweise. Die Projektplanung geht – wie in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehen – von einer Pilotierung und zwei Rollout-Phasen aus. In der Pilotierung soll das System für drei Pilotbehörden eingerichtet und in den Rollout-Phasen auf alle übrigen Behörden „ausgerollt“ werden. Alle drei Phasen bestehen aus den Teilphasen Organisation / Konzeption, Detaillierung / Realisierung, Überführung in den Produktivbetrieb und Produktivbetrieb.

Der Verhandlungsführer des Ministeriums erläutert, dass der Auftraggeber die Bietergemeinschaft aus fachlichen Gründen ausgewählt hat. Nach vorläufiger Schätzung habe sie obendrein das wirtschaftlichste Angebot unterbreitet. Er räumt zwar ein, dass die Aufwandsstudie noch unvollständig sei und daher kein Feinkonzept darstellen könne, macht indes den Bietern unmissverständlich klar, dass sich das Angebot nur auf die Aufwandsstudie beziehen könne. Zusatzaufwendungen werden nur dann

akzeptiert und extra vergütet, wenn sie vom Auftraggeber verlangt werden und von der Aufwandsstudie abweichen oder laut Vertrag vom Auftraggeber hätten erbracht werden müssen.

Um nicht den Status des „bevorzugten Bieters“ zu verlieren, muss die Bietergemeinschaft das Angebot überarbeiten und die davon abweichenden Optionsbestandteile herausnehmen. Dies betrifft vor allem die Themen Datenübernahme, Veranstaltungsmanagement<sup>64</sup> und die Mithilfe beim Aufbau der Entwicklungsumgebung<sup>65</sup>. Das Ministerium will mit dieser Forderung die Angebote vergleichbar machen.

Weiterhin werden im Angebot zuallererst diejenigen Passagen geändert, die die Realisierung bestimmter Funktionalitäten davon abhängig machen, ob sie in der Standardversion der eingesetzten Software ohne Zusatzprogrammierung möglich sind. Die Ministeriumsvertreter setzen gegenüber dem Konsortium durch, dass die Bietergemeinschaft somit alle Geschäftsprozesse, die in der Vorstudie genannt sind, im System abzubilden hat, egal mit welcher Softwarekomponente und ob dazu aufwändige Programmierungen notwendig sind oder nicht.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Forderungen des Auftraggebers zu den juristischen Aspekten des Angebots. Demnach soll die Projektverantwortung allein beim Auftragnehmer liegen, es gibt keine Mitwirkungspflichten des Auftraggebers sondern nur „Obliegenheiten“, die das Ministerium sowieso im Rahmen seiner allgemeinen Aufgabenerfüllung erledigen muss, die aber nicht von Dritten (also vom Auftragnehmer) eingefordert werden können. Das Ministerium könnte sich somit auch möglichen Überprüfungen der eigenen Mitwirkungspflichten von Seiten des Konsortiums wirksam widersetzen. Gleich zu Beginn der Verhandlungen wird die Rolle des Konsortiums im Angebotstext umdefiniert. Es trägt nun nicht mehr nur „Mitverantwortung“, sondern „Verantwortung“ für die erfolgreiche Durchführung des Projekts. Dennoch bleibt der Punkt zunächst offen. Die Verlagerung von Projektrisiken vom Auftraggeber auf das Auftragnehmerkonsortium bleibt ein Streitpunkt. Erst zum Schluss der Verhandlungen lassen sich die Verhandlungsführer des Konsortiums trotz erheblicher Bedenken der Rechtsabteilung der Firma A auf die Übernahme eines Teils der Projektrisiken ein. Die umfangreichen

---

<sup>64</sup> Hier wird der etwas kryptische Passus eingefügt, nach dem diese Komponente so genutzt wird, dass die Prozesse der Aufwandsstudie abgebildet werden können.

<sup>65</sup> Unter der Entwicklungsumgebung wird die Summe der Hardwarekomponenten verstanden, die für die Einrichtung des Systems notwendig sind. Sie besteht meist aus einem Entwicklungs-, einem Qualitätssicherungs- und einem Produktivsystem.

Mitwirkungspflichten des Auftraggebers bleiben zwar im Angebotstext unverändert, werden aber durch entsprechende Protokollnotizen relativiert.

In den nun folgenden Verhandlungsrunden bis Mitte Dezember werden die Leistungsbeschreibung, der Preis und juristische Fragen erörtert. Vor allem wird die Leistungsbeschreibung erweitert und dafür der Angebotspreis erhöht. Dabei werden die Leistungsbeschreibungen an einigen Stellen offener formuliert und Leistungsabgrenzungen aufgeweicht.

So sollen im Bereich Datenübernahme laut endgültigem Leistungskatalog nun alle Daten maschinell übernommen werden, die elektronisch zur Verfügung stehen. Ein Vorbehalt, dass die Daten nur dann maschinell übernommen werden, wenn dies effizienter ist als die manuelle Dateneingabe ist, wird gestrichen. Lediglich für den Fall, dass eine manuelle Datenerfassung notwendig wird, werden Zusatzbeauftragungen in Aussicht gestellt.

Auch zum Thema Berechtigungen wird der Leistungsumfang erweitert. Es wird eine Regelung eingefügt, wonach der Auftragnehmer einen „vollständigen Berechtigungsvorschlag“ unterbreiten soll, der dann vom Auftraggeber geprüft und ggf. angepasst wird.

Für die Übergänge zwischen den verschiedenen Projektphasen wird eine Regelung eingefügt, wonach Beraterteams mit einer definierten Anzahl von Beratern zur Verfügung stehen müssen.

Nur unwesentlich verändert werden die Regelungen zur Anwenderschulung, die bereits im ursprünglichen Angebot den Passus enthalten, wonach der Auftragnehmer allein für die Qualifizierung der Trainer der Schulungsmaßnahmen und in Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber für die Konzeption, Planung, Durchführung und Nachbetreuung der Qualifizierungsmaßnahmen verantwortlich ist. Diese Formulierung lässt offen, welche Seite konkret für welche Schulungsmaßnahmen und Zielgruppen verantwortlich ist. Die Schulungsgebiete werden um die Themenkreise Berechtigungen und Auswertungen ergänzt.

Beim schwierigen Problem der Personalabrechnung teilt das Ministerium mit, dass die Abrechnung weiterhin vom Altsystem im Finanzressort vorgenommen werden soll und nun eine Schnittstelle ins Abrechnungssystem nötig wird. Für diese Schnittstelle sind umfangreiche Zusatzprogrammierungen notwendig, deren Aufwand aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt ist, weil auch das Abrechnungssystem noch nicht ausführlich begutachtet werden konnte.

Als knifflig erweist sich das Thema Vergütung. Zwar verständigt man sich darauf, dass nach erbrachter Leistung auch die Vergütung fällig ist, die entsprechende Summe muss allerdings vorher im Haushaltsplan eingestellt sein, und die Höhe der Vergütung kann gemäß Haushaltsgesetz die eingestellte Summe im Haushaltsplan nicht übersteigen. Puffer sind vom Ministerium nicht eingeplant.

Anschließend geht es um die vertraglichen Festlegungen zur Rückabwicklung. Die ursprüngliche Regelung in den Ausschreibungsunterlagen sieht vor, dass der Auftraggeber bis zum Schluss das Recht hat, das gesamte Projekt rückabzuwickeln, falls er mit der Leistung nicht zufrieden ist. In diesem Falle müsste das Konsortium auch alle bereits erhaltenen Abschlagszahlungen zurück überweisen. Dieser Passus stellt für das Konsortium ein unüberschaubares Risiko dar, weil das Ministerium auch alle erfolgten Teilabnahmen rückgängig machen könnte, falls die Endabnahme scheitert. Nachdem die Bietergemeinschaft diesen Punkt als unannehmbar erklärt, verzichtet der Auftraggeber auf die Rückabwicklung bereits abgenommener Leistungsbestandteile.

Nächstes Streitthema ist die Rechtsform des Konsortiums. Über die Position des Auftraggebers gibt es widersprüchliche Angaben. Nach übereinstimmender Schilderung der Auftragnehmervertreter wünscht der Auftraggeber die Rechtsform eines offenen Konsortiums, um eine Kollektivhaftung aller Konsorten sicherzustellen und um die Firmen an das Projekt zu binden und den Ausstieg einzelner Konsorten zu verhindern. Der AG-Projektleiter gibt später im Interview hingegen an, dass das Ministerium keine Einschränkungen zur Rechtsform des Konsortiums gemacht hat und dass sich die Form des offenen Konsortiums vielmehr aus dem Angebot ergeben habe, in dem sich alle drei Anbieterfirmen mit ihren jeweiligen Stärken präsentierten.

Der Sprecher der Firma A1 empfiehlt ein geschlossenes Konsortium mit einem Generalunternehmer an der Spitze mit dem Argument, dass in dieser Rechtsform das Projekt straffer geführt werden könne. Er befürchtet bei einem offenen Konsortium Führungsdefizite, weil ausschließlich Mehrheitsentscheidungen gelten und für jede Entscheidung aufwändige Abstimmungen notwendig seien. Der Verhandlungsführer des Ministeriums erklärt diesen Punkt für unabdingbar für den Fortgang der Verhandlungen und setzt sich damit durch. Es bleibt bei einem offenen Konsortium.

Beide Seiten einigen sich schließlich Mitte Dezember nach einem knappen Dutzend Verhandlungsrunden auf alle offenen Punkte. Mit dem überarbeiteten Leistungskatalog bewirbt sich das Konsortium

offiziell um die ausgeschriebene Leistung zur Implementierung des Personal-, Dienstposten- und Stellenverwaltungssystem im Ministerium inklusive nachgeordneter Behörden.

Eine Woche nach den Vertragsverhandlungen schließen die drei Unternehmen auf Wunsch des Auftraggebers einen Konsortialvertrag ab, in dem sie die Leistungsanteile sowie die interne Zusammenarbeit im Projekt untereinander regeln und sich auf die Kollektivhaftung verpflichten. Für gemeinsame Beschlüsse sieht der Vertrag einen Konsortialausschuss vor. Falls Probleme im Projekt auftreten, die nicht mehr auf der Ebene der Projektleitung gelöst werden können, kann ein Eskalationsgremium einberufen werden. Für Leistungen, die ein Konsortialpartner schuldhaft nicht oder nicht zufriedenstellend erbringt, kann ein anderer Partner auf dessen Kosten einspringen (Ersatzvornahme).

### *4.3 Vertragsabschluss und festgelegter Funktionsumfang*

Im Januar 2002 kommt es zum formellen Vertragsabschluss zwischen dem Ministerium und dem Konsortium. Das Vertragswerk besteht aus einem formellen Vertragsdokument, in dem die Vergütung und die Zahlungsbedingungen, die Projektorganisation, die Kündigung sowie Haftung und Gewährleistung geregelt sind. Diesem Vertrag nachgeordnet sind in der Reihenfolge der Nennungen die folgenden Dokumente:

- Der Erstellungsschein mit den Regelungen der BVB Erstellung;
- Die Leistungsbeschreibung mitsamt den Anlagen aus den Ausschreibungsunterlagen;
- Der Leistungskatalog, also das mittlerweile modifizierte Angebot des Konsortiums.

D.h., bei widersprüchlichen Regelungen zum Leistungsumfang gelten in jedem Falle zuerst die Ausschreibung des Auftraggebers und erst dann das Angebot des Konsortiums.

#### **4.3.1 Software-Bestandteile**

Der Funktionsumfang ist vertraglich nicht vollständig festgelegt. Das Vertragswerk bezeichnet alle Personalprozesse als Leistungsgegenstände, unabhängig davon, ob sie schon bekannt und doku-

mentiert sind oder nicht. Die Prozesse umfassen entsprechend der Konzepte folgende Bereiche der Personalarbeit:

- Stellenbewirtschaftung: Schaffung, Löschung und Verlagerung von Stellen;
- Dienstpostenverwaltung: Planung, Ausbringung, Veränderung und Auflösung von Dienstposten;
- Personalbeschaffung: Besetzung vakanter Stellen mit geeigneten Bewerbern; dazu gehören die Durchführung von Rekrutierungsmaßnahmen, das Verwalten und Auswählen von Bewerbern sowie das Anlegen und Pflegen der Interessentenliste;
- Personalentwicklung: Prüfung, Organisation und Realisierung von Fördermöglichkeiten;
- Personaladministration: Hierzu gehören die Bearbeitung der Unfallfürsorge, die Einstellung und Beendigung des Dienst- oder Beschäftigungsverhältnisses, die Übertragung von Dienstposten, das Eingruppieren und die Ernennung sowie die Verwaltung von Jubiläen, Nebentätigkeiten sowie Wehr- und Zivildienst;
- Personaldisposition: Zeitwirtschaft (Abwesenheitserfassung); außerdem Abordnung, Versetzung, Umsetzung, Zuweisung, Verwaltung von Bestellungen und Beauftragungen sowie von Freistellungen;
- Personalabrechnung: Alle Besoldungs-, Lohn- und Vergütungsbestandteile und die ständigen Zulagen werden im System festgesetzt und die gesetzlichen Abzüge bearbeitet. Die Daten werden mittels einer Schnittstelle an das Abrechnungsverfahren übergeben.

Gegenstand des Vertrags ist ausschließlich die Einrichtung des Systems, nicht jedoch die Lizenz für die Software. Lizenzfragen werden direkt zwischen dem Ministerium und der Firma C verhandelt und gehen nicht über das Konsortium. So haben denn auch Lizenzfragen im Projekt nur eine untergeordnete Bedeutung.

Änderungen am System müssen laut Vertrag vom Auftragnehmer aufgezeigt und dokumentiert werden. Die o.g. Funktionalitäten werden in einer komplexen Systemlandschaft installiert. Vertraglich festgelegt sind ein Produktivsystem sowie ein Schulungs- und ein Demonstrationssystem. Daneben werden für die Entwicklungs- und Einstellungsarbeiten ein Entwicklungssystem und ein Abnahmesys-

tem benötigt. Für behördenspezifische Formulare sollen entsprechende Schnittstellen programmiert werden.

Zum Funktionsumfang gehört des Weiteren ein Berechtigungskonzept, in dem alle für den Betrieb notwendigen Rollen definiert und beschrieben sind. Die entsprechenden Berechtigungen werden im System vom Auftragnehmer eingerichtet.

Ein ebenfalls zu erstellendes IT-Sicherheitskonzept beschreibt die Sicherheitsanforderungen an das System gegen unbefugten Zugriff sowie die Anforderungen an die Daten- und Betriebssicherheit.

Zur Vorbereitung des Produktivbetriebs wird der Import der Personaldaten aus den Vorsystemen im Rahmen einer Datenübernahme vereinbart.

In den Phasenübergängen sollen die jeweils neuen Versionsstände der Standardsoftware aufgespielt werden. Somit soll sichergestellt werden, dass das System immer auf dem neuesten Stand ist, ohne dass laufende Einstellungsarbeiten gefährdet oder behindert werden.

Die Zeitplanung sieht den Produktivstart für die Pilotierungsphase für den ersten März 2003 vor.

### 4.3.2 Beratungsleistungen

Es ist vertraglich festgelegt, dass der Auftragnehmer die Projektgruppe des Ministeriums methodisch beraten, Workshops durchführen und Arbeitsvorgänge mit konkreten Arbeitsschritten dokumentieren soll. Auch Präsentationen im Lenkungsgremium sind vorgeschrieben. Außerdem soll er den Auftraggeber bei der Vorbereitung der Erlasse und Verfügungen sowie bei der Einbindung der Personalvertretung unterstützen und beraten. Der Auftragnehmer ist dazu verpflichtet, örtliche Gegebenheiten zu analysieren und Änderungen aufzuzeigen.

### 4.3.3 Einführungskonzept

Der Auftragnehmer ist dazu verpflichtet, ein Betriebskonzept zu erstellen und die Betriebsfähigkeit sicherzustellen. Dazu gehören auch die Qualifizierung des Betriebszentrums sowie die Formulierung von Anforderungen an die Infrastruktur. Welche Konzeptinhalte und Qualifizierungsmaßnahmen sich

im Einzelnen daraus ergeben, ist zwischen beiden Parteien nicht unstrittig. Der Auftraggeber versteht darunter eine detaillierte Auflistung und Beschreibung aller fachlicher Aktivitäten und Besonderheiten, die zum Betrieb des Systems notwendig sind. Der Auftragnehmer hingegen unterscheidet zwischen den technologischen und softwarefachlichen Grundlagen, die bei den Mitarbeitern des Auftraggebers vorauszusetzen sind und nicht Inhalt des Konzepts sind, und den projektspezifischen Inhalten, die im Einführungskonzept niedergelegt werden sollen.

Vertragsbestandteil ist auch die Zusammenarbeit bei Change Management, QM und Projektcontrolling.

#### 4.3.4 Qualifizierung

Die Qualifizierung der Endanwender ist im Vertrag trotz der generellen Bedeutung des Themas nur unscharf geregelt. Der Auftragnehmer ist vertraglich lediglich verpflichtet, für einen Wissenstransfer auf die Projektgruppe des Ministeriums zu den Themen Prozessmanagement und Softwareadministration sowie zu den Systemeinstellungen zu sorgen.

Im Hinblick auf die Endanwender ist in der Ausschreibungsunterlage nur von einem Qualifizierungskonzept die Rede. Dennoch macht das Ministerium in einer Erläuterung deutlich, dass „der Auftragnehmer in Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber für die Planung, Durchführung und Kontrolle der Bildungsmaßnahmen verantwortlich“ ist. Durch die Qualifizierung sollen die Mitarbeiter sowie die Dozenten in die Lage versetzt werden, das System zu bedienen, und zwar unabhängig von künftiger Beraterunterstützung. Im Angebot nimmt das Konsortium die Formulierung auf, gemeinsam mit dem Auftraggeber für die Qualifizierung verantwortlich zu sein, definiert als eigene Verantwortlichkeit allerdings nur die Schulung der Trainer. Diese Unschärfe sorgt später für lebhafte Diskussionen. Im Projektverlauf einigt man sich darauf, dass der Auftragnehmer die Trainer schult und den Fachteil bei der Endanwenderschulung übernimmt, während der Auftraggeber für den Grundlagenteil der Anwenderschulung verantwortlich zeichnet. Für einige der Qualifizierungsinhalte werden Zusatzbeauftragungen ausgelöst.

### 4.3.5 Vertragsbedingungen

Die Beauftragung erfolgt in der Form eines Werkvertrages nach den BVB. D.h., es wird vereinbart, alle Leistungen zu einem Festpreis zu erbringen, unabhängig vom tatsächlichen Aufwand (vgl. Abschnitt 2.5.1). Für Zwischenabnahmen sind Abschlagszahlungen vereinbart. Die individuellen vertraglichen Regelungen enthalten zwei Aspekte, die ihn – auch als Ergebnis der umfangreichen Vertragsverhandlungen – zu Gunsten der Auftraggeberseite ausfallen lassen. Zum einen ist der Leistungsumfang in Bezug auf die abzubildenden Geschäftsprozesse und eine Reihe von Zusatzleistungen nicht deutlich eingegrenzt (vgl. Abschnitt 4.2.2), zum anderen sind die Mitwirkungsleistungen des Auftraggebers nur sehr allgemein definiert.

Die bereits erwähnte Rechtsform des offenen Konsortiums hat zur Folge, dass alle Konsortialpartner gesamtschuldnerisch für das Gesamtprojekt eintreten. Die Regelung erschwert damit den Ausstieg einzelner Firmen erheblich und hat somit stabilisierende Wirkung auf den Bestand des Konsortiums, sie hat allerdings auch eine Schwächung des Konsortialführers zur Folge, weil der Konsortialführer gegenüber den Konsortialpartnern kaum Sanktionsmöglichkeiten hat.

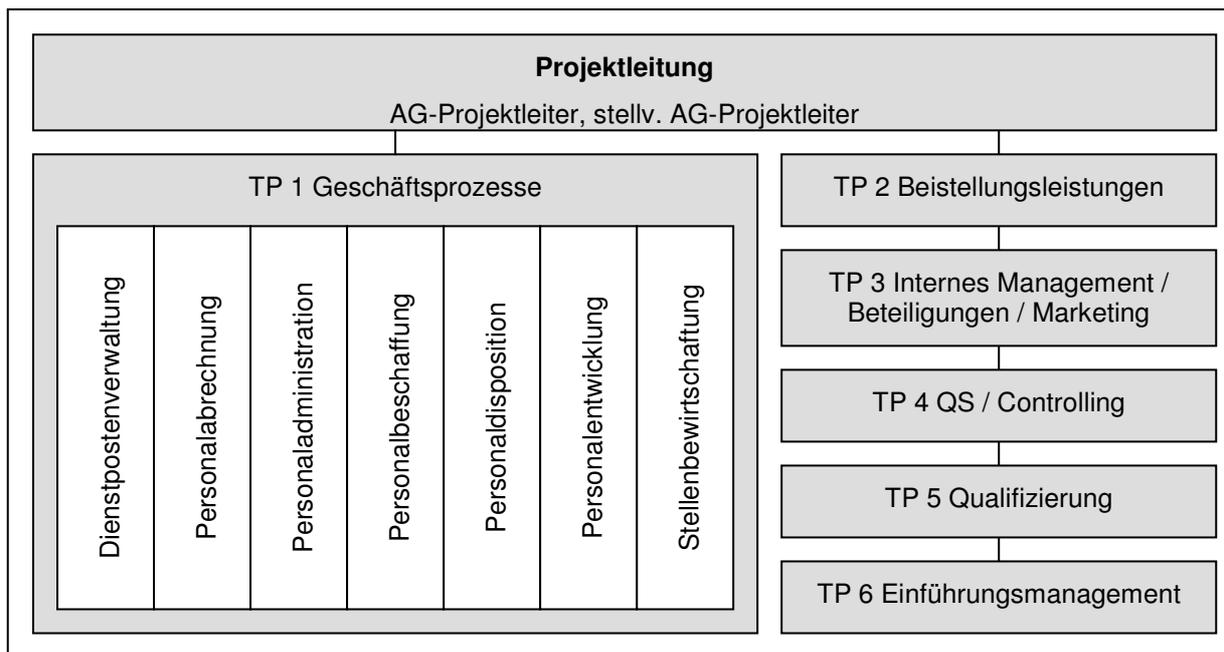
## *4.4 Projektstart und Erstellung der Konzepte: Kulturen und Erwartungen*

Die Ausgangslage zum Projektstart ist für das Ministerium scheinbar günstig. Für das Projekt hat das Ministerium renommierte Firmen zu einem günstigen Preis beauftragt. Die wirtschaftlichen Risiken sind durch die Vertragskonstruktion weitgehend auf die Firmen abgewälzt worden. Die Schwierigkeiten, die sich aus dem Aufeinandertreffen dreier unterschiedlicher Firmen und Firmenkulturen und der Verwaltungskulturen des Ministeriums und seiner nachgeordneten Behörden ergeben, sind bisher noch nicht erkennbar.

In den Firmen sieht man die Risiken, hofft jedoch, sie mit den Erfahrungen der Mitarbeiter und durch konsequentes Projektmanagement eindämmen zu können.

#### 4.4.1 Konstitution der Projektorgane und erste Planungen

Nach Vertragsabschluss im Januar 2002 beginnen die Vorbereitungen auf beiden Seiten. Die einzelnen Projektfunktionen werden besetzt und die Vorgehensweise in einem ersten Entwurf geplant. Die Projektgruppe im Ministerium bleibt weitgehend konstant. Der bisherige Verhandlungsleiter wird Projektleiter (AG-Projektleiter), und auch die übrigen Beteiligten verbleiben im Projekt. Hierzu gehören Fachkräfte des Ministeriums, einiger nachgeordneten Behörden und Mitarbeiter des Fachzentrums, das für den künftigen Rechenzentrumsbetrieb des Systems zuständig ist. Die Projektstruktur sieht vor, dass die Arbeitspakete problemorientiert anhand der Geschäftsprozesse aufgeteilt werden. Der folgende Projektstrukturplan, der bereits Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen war, veranschaulicht die Arbeitsteilung:



**Abbildung 18: Projektstrukturplan der AG-Projektgruppe**

Die Projektgruppe wird von einem externen Coach und externen Beratern unterstützt. Erfahrungen mit komplexen Einführungsprojekten von Computersystemen dieser Art haben die Beteiligten von wenigen Ausnahmen abgesehen nicht. Lediglich ein Mitarbeiter, der aus der Pilotbehörde P1 entsandt

wurde, hat die notwendigen Softwarekenntnisse, da P1 das einzuführende System bereits bei sich im Einsatz hat.

Die Berater des Auftragnehmerkonsortiums gehören formal nicht zu dieser Projektgruppe. Sie bilden ein separates Projektteam (AN-Projektteam).

Oberhalb des operativen AG-Projektleiters sind auf der Führungsebene vor allem der Gesamtprojektleiter sowie der Programmleiter für das Modernisierungsprogramm von Bedeutung. Der Gesamtprojektleiter fungiert zugleich auch als Vorsitzender des Lenkungsgremiums und teilweise als Personalvorgesetzter der Projektmitarbeiter. Der Programmleiter vertritt vor allem das Projekt nach außen und koordiniert das Zusammenspiel mit den anderen Vorhaben. Beide haben zugleich die Funktion von Unterabteilungsleitern in der Zentralabteilung inne.

Auf Seiten des Auftragnehmers wird eine Doppelspitze aus Führungskräften der Firma A gebildet: einem fachlichen Projektleiter aus der Firma A1 (AN-Projektleiter) und einem „Projektmanager“ für die politisch-strategische Koordination aus der Firma A2 (AN-Projektmanager). Diese Aufgabenteilung hatte sich in anderen Projekten bewährt und soll in diesem Projekt neu aufgelegt werden. Beides sind erfahrene Projektleiter, die im Laufe des Vertriebsprozesses und der Vertragsverhandlungen maßgeblich an der Akquisition des Auftrags mitwirkten. Allerdings sind beide Manager gleichzeitig in einem anderen Großprojekt eingebunden und deshalb nur in Teilzeit verfügbar. Stellvertretender AN-Projektleiter ist ein Manager der Firma B. Für die Prozessanalyse während der Anfangsphase des Projekts wird zwischen A und B vereinbart, dass B vorübergehend die operative Projektleitung wahrnimmt, da die Konsortialpartner A und C während der Prozessanalyse nur eingeschränkt tätig werden können.

Ende Januar 2002 ist das operative Kick-Off der Projektteams von Auftraggeber und Auftragnehmer. Die Projektmitarbeiter lernen sich kennen und werden über die Aufgabenstellung informiert. Der Auftragnehmer legt eine erste Projektablaufplanung vor. Der Durchführungsplan, den das Konsortium unterbreitet, enthält etwas über 300 Vorgänge und geht von der vorgegebenen Terminplanung von jeweils einem Jahr für die Pilotierung und die beiden Rollout-Phasen aus. Jede der Phasen ist nach dem gleichen Muster in weitere Teilphasen untergliedert, wie die folgende, stark zusammengefasste Tabelle veranschaulicht (zu den Konventionen hierzu vgl. Abschnitt 3.4.5):

Vorgangsname	Dauer	Anfangstermin	Endtermin
<b>Gesamtprojekt</b>	<b>767 Tage</b>	<b>24.01.2002</b>	<b>31.12.2004</b>
<b>Pilotierung</b>	<b>244 Tage</b>	<b>24.01.2002</b>	<b>31.12.2002</b>
Phase 1: Organisation und Konzeption	93 Tage	24.01.2002	03.06.2002
Phase 2: Detaillierung / Realisierung	210 Tage	25.02.2002	13.12.2002
Phase 3: Überführung Produktivbetrieb	67 Tage	30.09.2002	31.12.2002
Phase 4: Unterstützung Produktivbetrieb	523 Tage	01.01.2003	31.12.2004
<b>Rollout 1</b>	<b>260 Tage</b>	<b>02.01.2003</b>	<b>31.12.2003</b>
Phase 1: Organisation und Konzeption	64 Tage	02.01.2003	01.04.2003
Phase 2: Detaillierung / Realisierung	142 Tage	01.04.2003	15.10.2003
Phase 3: Überführung Produktivbetrieb	66 Tage	01.10.2003	31.12.2003
<b>Rollout 2</b>	<b>260 Tage</b>	<b>05.01.2004</b>	<b>31.12.2004</b>
Phase 1: Organisation und Konzeption	63 Tage	05.01.2004	31.03.2004
Phase 2: Detaillierung / Realisierung	142 Tage	01.04.2004	15.10.2004
Phase 3: Überführung Produktivbetrieb	66 Tage	01.10.2004	31.12.2004

**Tabelle 8: Erster Projektablaufplan vom Januar 2002**

Der Projektablaufplan wird allerdings nur von der Auftragnehmerseite vertreten. Das Ministerium nimmt den Plan zwar zur Kenntnis, lässt sich aber nicht darauf festlegen.

Kurze Zeit später konstituiert sich der Konsortialausschuss, der sich aus den operativen Projektleitern und der übergeordneten Managementebene der drei Firmen zusammensetzt. Der zuständige Linienmanager von A1 ist Konsortiumssprecher. Es werden die Regeln für die kaufmännische Abwicklung festgelegt. Für die Rechnungsabwicklung wird ein Treuhandkonto eröffnet. Letzte Details der Aufgabenverteilung werden geregelt. Die Aufgabenaufteilung erfolgt gemäß der nachstehenden Tabelle:

Firma A1	Firma A2	Firma B	Firma C
Projektleiter	Projektmanager	stellv. Projektleiter	Schnittstelle in die Personalabrechnung
Projektassistenz	Qualitätsmanagement	Prozessmodellierung	Personalbeschaffung
Konzept Kundenbefragung	Projektcontrolling	Fachzentrum Prozessmodelle	Zeitwirtschaft ("Personaleinsatzplanung")
Personaladministration	Datenübernahme / Schnittstellen	Veränderungsmanagement	Stellenwirtschaft u. Dienstpostenverwaltung
Personalabrechnung		Projektdokumentation	Berechtigung
Organisationsmanagement		Personalentwicklung	Customer Competence Center (CCC)
Technischer Betrieb			Schulungen
Endanwendercoaching (optional)			
Schulungen			

**Tabelle 9: Aufgabenaufteilung im Konsortium**

Des Weiteren werden gegenseitige Unterstützungsleistungen bei einzelnen Themengebieten vereinbart. Die Aufgaben werden mit den entsprechenden Stundenkontingenten versehen. Das Gesamtbudget wird in etwa gleich auf die drei Konsortialpartner aufgeteilt, d.h. das Unternehmen A ist mit ungefähr der Hälfte des Volumens beteiligt, B und C mit etwa einem Viertel.

Auf dieser Basis wird das Projektcontrolling eingerichtet. Es wird vereinbart, dass alle Berater ihre Arbeitsstunden wöchentlich an die Qualitätsmanagerin berichten sollen. Die Qualitätsmanagerin soll die Stundenzahlen sammeln, aufbereiten und an die Projektleitung berichten. Das QM soll den Richtlinien der Firma A entsprechen. Auch das Ministerium hat sich vertraglich verpflichtet, ein bestimmtes Kontingent an Mitarbeitern für das Projekt zur Verfügung zu stellen. Die Überprüfung der geleisteten Stunden, wie sie das Auftragnehmerkonsortium wiederholt fordert, wird vom Ministerium mit dem Hinweis auf Bedenken wegen Leistungserfassung und -bewertung und dem Verweis auf entsprechende Positionen in der Personalvertretung verweigert.

Über die Projektorganisation besteht ein unbemerkter Dissens. Im Unterschied zur prozessorientierten Aufteilung der Arbeitspakete des Ministeriums leitet das Konsortium seine Projektstruktur von den entsprechenden Software-Komponenten ab, ohne dies jedoch mit dem AG-Projektleiter abzustimmen.

Ende Februar konstituiert sich die Projektleitung. Sie besteht aus den Projektleitern und den Qualitätsmanagern der beiden Seiten sowie den wichtigsten Teilprojektleitern des Auftraggebers. Die Projektleitung wird sich ab nun vierzehntägig immer nachmittags treffen. Zunächst geht es um die Festle-

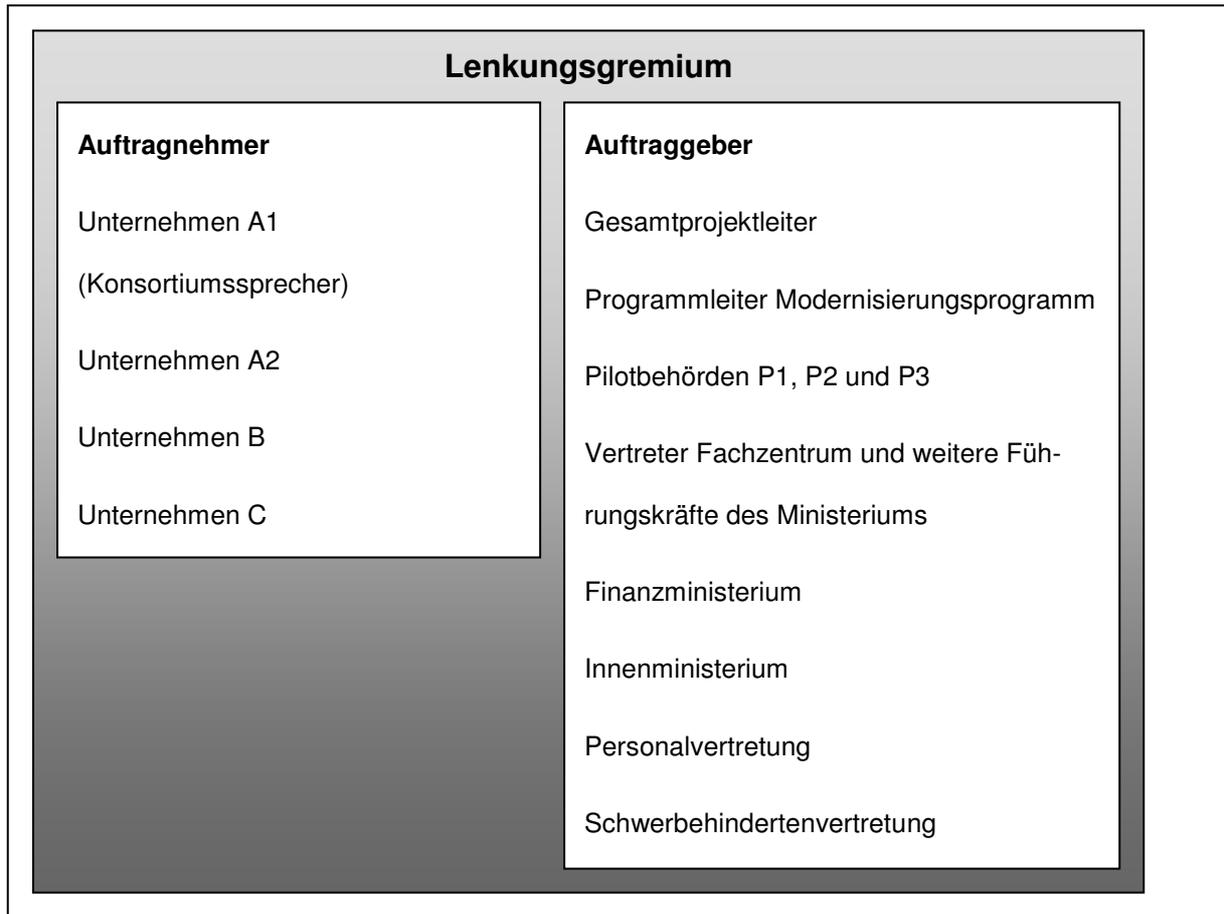
gungen zur Arbeitsweise im Projekt: zentrale Dateiablage, Projekthandbuch, Qualitätssicherungsplan und Konventionen zur Prozessbeschreibung. Als erste Fachaufgabe im Projekt steht die Beschreibung der Geschäftsprozesse an. Alle Prozesse sollen mit einem Modellierungsprogramm der Firma B dokumentiert werden. Die Projektleitung des Ministeriums sorgt sich in dieser Anfangsphase sehr um die Öffentlichkeitsarbeit des Projekts. Es werden eine Projektzeitung sowie Auftritte im Intranet und im Internet geplant. Der Projektablaufplan spielt keine Rolle in den Sitzungen. Zentrales Planungsdokument für die Projektgruppe des Ministeriums ist der Projektstrukturplan mit den Aufgabenverteilungen und Verantwortlichkeiten auf Teilprojektebene, der bereits Bestandteil der Ausschreibung war.

Parallel zu den Projektleitungssitzungen besprechen sich die Mitarbeiter der AG-Projektgruppe regelmäßig intern in mehrtägigen Besprechungen. Diese Projektgruppe im Ministerium ist das eigentliche operative Entscheidungsgremium im Projekt. Entscheidungen aus den Projektleitungssitzungen werden hier meist wieder aufgerollt und nochmals als offene Punkte in die Projektleitungsrunde eingebracht.

Die Nachteile und Risiken für die Projektarbeit aus diesem Rollenverständnis werden im Laufe des Projektes mehrmals vom Konsortium angesprochen, die Struktur bleibt jedoch bestehen.

Auch auf Auftragnehmerseite beraten sich die Projektverantwortlichen in so genannten Projektteamsitzungen. Die geschäftsmäßig kurzen Besprechungen finden in zweiwöchigem Rhythmus statt und dienen meist zur Auftragnehmer-internen Vorbereitung der Projektleitungssitzungen mit dem Auftraggeber.

Ende März konstituiert sich das Lenkungsgremium im Rahmen einer Feierstunde in den Räumen der Pilotbehörde P1. Dem Gremium gehören u.a. der Programmleiter und der Gesamtprojektleiter an, der zugleich auch den Vorsitz des Gremiums innehat, sowie der Projektleiter und die TPL der AG-Projektgruppe. Ferner gehören dem Gremium auf Auftraggeberseite die Vertreter der drei Pilotbehörden und des Finanzministeriums sowie die Personalvertretung und die Schwerbehindertenvertretung an. Das Innenministerium gehört zwar dem Lenkungsgremium an, ist aber in dieser Sitzung nicht zugegen und kommt auch später nur sporadisch hinzu. Auf Auftragnehmerseite sind neben der Projektleitung die vier Linienführungskräfte der Konsortialpartner vertreten. Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht über die Mitglieder des Lenkungsgremiums:



**Abbildung 19: Zusammensetzung des Lenkungsgremiums**

In der konstituierenden Sitzung des Lenkungsgremiums wird die bisherige Trägergruppe zur Vorbereitung des Projekts aufgelöst. Zugegen sind auch der Staatssekretär und der unterzeichnende Geschäftsführer der Firma A1. In der Feierstunde gibt der Staatssekretär den offiziellen Startschuss für das Projekt. Die Stimmung ist gut und offenherzig. Der Programmleiter: „Wenn ich an [das Projekt] denke, denke ich an Modernität und frischen Wind. [Das Projekt] schafft Synergien und ist effizient.“ Der Geschäftsführer von A1 bedankt sich für die Beauftragung und verspricht einen offenen Umgang im Projekt. Der Geschäftsführer scheidet kurze Zeit später altersbedingt aus, ohne im Projekt operativ in Erscheinung zu treten. Der Programmleiter übergibt die Federführung in der anschließenden Arbeitssitzung an den Gesamtprojektleiter. In der Sitzung wird der Dezember 2002 als Termin für das Ende der Pilotierung genannt.

Am Rande der Sitzung eröffnet der Präsident der Pilotbehörde P1 dem AN-Projektmanager des Auftragnehmers, wenn dieser eine Entscheidung herbeiführen wolle, müsse er sich an ihn wenden. Der Firmenprojektmanager nimmt das Angebot zur Kenntnis, kommt später allerdings kein einziges Mal darauf zurück.

Das Konsortium ist sich darüber im Klaren, dass die Projektarbeit nun auf der Basis eines höchst unzureichenden Vertragswerks beginnen muss. Die verantwortlichen Manager wollen aber angesichts der relativ kurzen Zeit, die für die Realisierung zur Verfügung steht, trotzdem frühzeitig mit den operativen Arbeiten beginnen und den Projektbeginn nicht mit langwierigen, „unproduktiven“ Diskussionen über den Leistungsumfang belasten.

#### 4.4.2 Geschäftsprozessanalyse

Im Februar 2002 unterbreitet Unternehmen B zuerst im Konsortialausschuss und später in der gemeinsamen Projektleitung mit dem Auftraggeber eine erste Planung für die Untersuchung der Geschäftsprozesse. Da die Prozesse ja bereits in der Aufwandsstudie beschrieben wurden, geht man zunächst davon aus, dass nun lediglich eine „Delta-Analyse“ notwendig sei, um jene Abweichungen festzustellen, die sich seit der Aufwandsstudie zur Einführung der Software im August 1999 (vgl. Abschnitt 4.1.2) ergeben haben. Diese Delta-Analyse soll in Form von Workshops gemeinsam mit dem Auftraggeber in allen drei Pilotbehörden durchgeführt werden und bis März abgeschlossen sein, so dass die softwarespezifische Feinkonzeption Anfang April beginnen kann und Ende Mai abgeschlossen sein dürfte.

Wenige Tage später beginnt die Delta-Analyse. Die Firma B, die mit der Aufgabe betraut ist, veranstaltet im Februar mehrere Workshops zur Prozessanalyse. Doch die Terminkoordination bereitet Schwierigkeiten: Termine werden aus Sicht der Ministeriumsmitarbeiter zu kurzfristig anberaumt und die Berater bringen zu wenig Zeit für die Workshops mit. Die AG-Projektleitung ist besorgt um das Image des Projekts in den Behörden und fordert, dass die Geschäftsprozesse nun doch erneut vollständig beschrieben werden sollen. Aufgrund der erhöhten Anforderungen und umfangreicher Änderungswünsche durch den Auftraggeber sowie der gewünschten großen Detaillierungstiefe der Prozessbeschreibungen verzögern sich die Arbeiten. Hinzu kommen Probleme im Know-how der Prozessberater. Zum

einen waren die dafür eingesetzten Berater nicht an der Aufwandsstudie aus dem Vorprojekt beteiligt und müssen sich die Prozesskenntnisse daher neu erarbeiten. Das kostet Zeit. Zum anderen verfügen die Prozessberater nur über rudimentäre Softwarekenntnisse. Das Ergebnis ist ein mangelnder Software-Bezug der Prozessbeschreibungen. Der Maskenaufbau und die Funktionalitäten des Systems finden darin keine Berücksichtigung. D.h., es ist oft nicht zu erkennen, ob und wie die beschriebenen Prozesse durch die Software unterstützt werden können. Trotz der Verzögerungen, die schon jetzt erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Projektplanung haben, lässt die Projektleitung keinerlei Steuerungsmaßnahmen gegenüber B erkennen. Da auch A noch offene Probleme bei der Termineinhaltung und mit einzelnen Beratern hat, wird auf weitergehende Sanktionen gegen B verzichtet.

Auftragnehmerintern beschließt die Projektleitung im April, sich Statusberichte über den Projektfortschritt vorlegen zu lassen. Das Thema wird allerdings dann nicht mehr erwähnt. Die Berichte werden nicht erstellt. Insgesamt steuert die Projektleitung des Auftragnehmers die Aktivitäten in dieser Anfangsphase zu nachlässig, wie sie hinterher einräumt: „Der Fehler war, dass wir das Projekt zu Beginn ‚mit der linken Hand‘ angegangen sind. Wir haben das Projekt nicht stramm geleitet, uns nicht richtig berichten lassen über den Projektfortschritt“, berichtet eine der Führungskräfte hinterher. Hinzu kommen Pannen im operativen Projektcontrolling, die erst später offensichtlich werden.

Ebenfalls im April teilt der Projektverantwortliche der Firma B nach wenigen Workshops mit, dass die Delta-Analyse abgeschlossen sei. Doch die Prozesse sind zu diesem Zeitpunkt nur ungenügend dokumentiert. Es sind erhebliche Nacharbeiten nötig, die auch mit einer Nachlieferung der Dokumentation im Mai nicht zufrieden stellend erledigt sind. Ende Mai mahnt der Auftraggeber weiteren Verzug an und glaubt selbst nicht an die Termineinhaltung. Der Konsortialführer A sichert die „interne Eskalation“ gegenüber B zu und weist darauf hin, dass nun die Zeit der Workshops vorbei sei und die eigentlichen Entwicklungsarbeiten beginnen. Erst im Juni liefert B einen zufrieden stellenden Stand der Prozessdokumentationen ab, der vom Auftraggeber, namentlich von der Personalvertretung im Juli abgenommen wird. Insgesamt belaufen sich die Verzögerungen, die aus der Geschäftsprozessanalyse resultieren, nach Angabe des AN-Projektleiters auf drei Monate.

### 4.4.3 Erstellung der Fachkonzepte

Im April 2002 werden die softwarebasierten Feinkonzepte trotz der noch nicht abgeschlossenen Prozessbeschreibungen in Angriff genommen. Sie unterteilen sich in die Themengebiete Abrechnung, Administration, Personaldisposition, Stellenwirtschaft, Dienstpostenverwaltung, Personalentwicklung, Personalbeschaffung, Basis und Schnittstellen. Weiterhin werden Konzepte zu den Themen Change Management, IT-Sicherheit, Berechtigungen und Betrieb angefertigt. Die Konzepte für die Datenübernahme und die Qualifizierung der Endanwender sind ebenfalls Vertragsbestandteil, werden jedoch im Wesentlichen später in Angriff genommen (vgl. Abschnitt 4.6). Die Themen Employee Self Service (ESS)<sup>66</sup> und Veranstaltungsmanagement sind noch strittig und werden ebenfalls später angegangen (vgl. Abschnitt 4.4.4)

Schon im Laufe der Konzeptionsphase trübt sich die Stimmung innerhalb des Konsortiums und gegenüber dem Ministerium zum ersten Mal. Konsortiumsintern stellt sich heraus, dass das Konsortium nicht mit der nötigen Geschlossenheit gegenüber dem Kunden agiert. Es gibt ein fortwährendes Ringen um die Meinungsführerschaft innerhalb des Konsortiums, vor allem zwischen den Firmen A und B. Dabei konkurriert mit der inhaltliche Führungsanspruch mit der im Konsortialvertrag definierten Konsortialführerschaft und der daraus resultierenden Gesamtprojektleitung des Unternehmens A. Gegenüber dem Kunden entsteht der Eindruck, dass es sich bei dem Angebotspreis um einen Dumping-Preis handelte und das Projekt insgesamt viel zu knapp kalkuliert war. Zudem werden in der Wahrnehmung des Ministeriums Ressourcen für unbrauchbare Zwischenergebnisse oder Doppelarbeiten „verschleudert“. Als Beispiel nennt der AG-Projektleiter später im Interview das Change Management-Konzept, das gleich von zwei unterschiedlichen Projekteinheiten erstellt wird. Auch die Defizite im Projektmanagement infolge der Teilzeitverfügbarkeit der Projektleiter fallen im Ministerium nach und nach auf. Der Kunde versucht seinerseits zu erkennen, mit welchem Konsortialpartner er seine Interessen am besten durchsetzen kann, und erschwert damit den Findungsprozess innerhalb des Konsortiums erheblich.

---

<sup>66</sup> Employee Self Service-Systeme sind in der Regel web-basierte Datenbankprogramme, in denen die Mitarbeiter selbst bestimmte Daten eingeben. Beispiele für gebräuchliche ESS-Szenarien sind die Eingabe von Zeitdaten, die Reisekostenabrechnung oder die Pflege von Stammdaten, wie z.B. Familienname, Adresse, Familienstand oder Bankverbindungen.

Der Auftraggeber mahnt in den Sitzungen der Projektleitung eine bessere Zusammenarbeit im Projekt an und soll zu diesem Zweck in die Konsortiumsbesprechungen eingebunden werden, um Schnellschüsse und Doppelarbeiten zu vermeiden. Er ist daran interessiert, den Kontakt zu den Pilotbehörden zu steuern und zu kanalisieren. Nach seinen Angaben verfügen die Endanwender in den Pilotbehörden noch nicht über die nötigen Fachkenntnisse. Für das Konsortium lassen sich jedoch die Informationen über die Pilotbehörden nicht überprüfen. Ein direkter Gesprächskontakt kommt gegen den Willen des AG-Projektleiters nicht zustande, und so ist man letztlich auf Hinweise aus zweiter Hand angewiesen.

Die Konsortiumsbesprechungen werden vom Ministerium niemals aufgesucht.

Noch immer sind keine richtigen Aktivitäten im Projekt zu erkennen. Schon im März deutet sich an, dass die gesteckten Termine nicht zu halten sind. Scheinbar bereitwillig verschiebt die Projektleitung des Ministeriums nun nach und nach die Termine und Zeitpläne. Gegenmaßnahmen sind nicht erkennbar.

Höchste Priorität für den Auftraggeber hat in dieser Anfangsphase eine Dienstvereinbarung über die Einführung des Personalverwaltungssystems, die mit der Personalvertretung abgeschlossen werden muss. Ohne die Einigung mit der Personalvertretung kann das System nicht produktiv gehen.

Die Pilotbehörde P1 verfügt bereits über ein kleines Personalverwaltungssystem der Firma C. Um Differenzen zwischen den beiden Systemen auszuräumen, wird zunächst überlegt, das neue zentrale System zu erweitern. Parallel wird die Einrichtung einer Schnittstelle zwischen den beiden Systemen geprüft. Eine Entscheidung wird zunächst noch nicht gefällt. Erst im Juli wird beschlossen, die Schnittstelle zusätzlich zu beauftragen. Die Firma A1 erstellt hierzu ein Angebot. Wegen der haushaltsrechtlichen Restriktionen im Ministerium kommt es allerdings erst Ende Februar 2003 zu einem Vertrag. Realisiert wird die Schnittstelle im April 2003. Da die Schnittstelle zwei Systeme des gleichen Herstellers (C) verbindet und vollständig mit Standardmitteln eingerichtet werden kann, gilt das Thema als unkritisch.

Da der Auftraggeber das einzuführende Personalverwaltungssystem nicht kennt, formuliert er zu Beginn des Projekts Anforderungen, die nicht durchzusetzen sind. Erst mit fortschreitendem Projekt und den wachsenden Kenntnissen des Kunden vom System wird die Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene besser. Da die vielen Konzepte zahlreiche Querverbindungen haben, fordert der Auftraggeber, die

Konzepte zu einem einheitlichen Einführungskonzept zusammenzuführen. Zu diesem Zweck werden Konsolidierungsworkshops durchgeführt.

Das IT-Sicherheitskonzept wird bereits Anfang April im Entwurf vorgelegt, eine Abnahme ist aber noch nicht in Sicht und wird aufgrund zahlreicher Änderungswünsche des Ministeriums erst sehr viel später erteilt.

Ebenfalls im Mai nehmen die Meinungsverschiedenheiten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sowie innerhalb des Konsortiums zu. Angesichts der Verzögerungen, die durch die Prozessdokumentation entstanden sind, will der Auftraggeber das Tempo drosseln. Er begründet dies mit dem angeschlagenen Image des Projekts bei den Pilotbehörden, wobei zu diesem Zeitpunkt immer noch kein direkter Gesprächskontakt zwischen Konsortium und Behörden besteht. Zum ersten Mal taucht das Wort „Qualität vor Zeit“ auf. Es wird zum geflügelten Wort, mit dem das Ministerium seine Prioritäten im Projekt verdeutlicht, weil in der Projektgruppe und in der Projektleitung Zweifel aufgekommen sind, ob die Firmen die erwartete Qualität realisieren würden. Diese Forderung wird zuerst vom Gesamtprojektleiter vertreten, sie entspricht jedoch auch der Überzeugung des Projektleiters und wird von ihm mit Nachdruck operativ umgesetzt. Erst später übernehmen auch die Vertreter der Pilotbehörden dieses Motto.

Innerhalb des Konsortiums schlägt Konsortialführer A nach Auskunft des AN-Projektleiters erstmals eine Restrukturierung der schwerfälligen Projektorganisation vor. Der Konsortialpartner B spricht sich dagegen aus. Die Projektstruktur wird nicht verändert.

Die Funktionalität „Dienstpostendokumentation“ ist in der Standardversion der Software noch nicht hinreichend gelöst und bedarf aufwändiger Zusatzentwicklungen. Wie sich erst im Laufe des Projekts bei der Feinkonzepterstellung herausstellt, bereiten die verwendeten Begrifflichkeiten massive Probleme. Die eingesetzte Software hat im Standard keine Branchenkomponente für den Öffentlichen Dienst, sondern sie ist rein betriebswirtschaftlich (d.h. branchenneutral) orientiert und benutzt Begriffe, die im öffentlichen Bereich eine andere Bedeutung haben (z.B. „Planstelle“<sup>67</sup>). Das Ministerium fordert

---

<sup>67</sup> Während die „Planstelle“ in der Betriebswirtschaftslehre jede konkrete, freie oder besetzte Stelle für einen Mitarbeiter beschreibt, ist dieser Begriff im öffentlichen Dienstrecht ausschließlich für Beamte reserviert. Für alle übrigen Mitarbeiter einer Behörde gibt es den Begriff der „Stelle“. Der Begriff „Stelle“ wird hingegen in der Betriebswirtschaftslehre unterschiedlich ver-

eine Änderung der Begrifflichkeiten in allen Funktionen (Eingabemasken, Reporting, Hilfetexte). Die für die Programmierung verantwortliche Firma C schlägt eine Lösung vor, mit einem Standardtool eine Umsetzung im Original-Code vorzunehmen. Der vorgeschlagene Weg hätte jedoch zur Folge, dass die Hilfetexte dennoch nicht geändert werden und die Umsetzung des Codes künftig bei allen regelmäßig wiederkehrende Wartungsarbeiten (z.B. Support Packages) wiederholt werden müsste. Das Ministerium scheut am Ende den erstmaligen und vor allem den wiederkehrenden Aufwand (der dann nicht vom Konsortium getragen werden würde). Nicht zuletzt befürchtet der Auftraggeber wegen der Nicht-Umsetzung der Hilfetexte eine Verwirrung der Anwender und verzichtet ganz auf diese Änderungen.

Die Prozess- und Konzeptteams werden gedrängt, bis Ende Juni Ergebnisse vorzuweisen. Das Sicherheitskonzept des übergeordneten Modernisierungsprogramms liegt mittlerweile vor. Das Ministerium fordert eine Teststrategie, um die bevorstehenden Tests zielgerichtet durchführen zu können. Die Firma A macht sich daran, eine Testspezifikation zu erstellen.

Zur Begutachtung des softwarebasierten Feinkonzepts wird Ende Mai ein gemeinsamer Workshop durchgeführt. Die Koordination zwischen Prozessbeschreibung und Berechtigungskonzept erweist sich als hoch komplex und bereitet den Akteuren sichtlich Schwierigkeiten. Der Auftraggeber mahnt Ergebnisse an. Der Zeitplan ist eng. Der Auftragnehmer will seine Arbeitsweise ändern. Doch weder werden Verzögerungen konsortiumsintern eskaliert noch nimmt der Auftragnehmer seinerseits den Auftraggeber angesichts der scheinbar mutwilligen Terminverzögerungen genügend in die Pflicht.

Angesichts der Terminverschiebungen bemängelt der Konsortialführer, dass das Ministerium die vereinbarten Mitwirkungsleistungen nicht erbringe. Er äußert den Verdacht, dass das Ministerium zu wenig am Projekt arbeitet, und fordert detaillierte Stundenaufstellungen. Ein gemeinsames Projektcontrolling ist auch im Angebot des Konsortiums erwähnt. Die Projektleitung des Ministeriums lehnt die Stundenaufstellung mit dem Hinweis auf die Personalvertretung ab. Der Streit über ein gemeinsames Projektcontrolling ist damit allerdings nicht beendet.

---

wandt. Er stellt einerseits „die kleinste organisatorische Einheit“ (Wagner 1991: 83) dar und umfasst andererseits eine abstrakte Beschreibung eines Arbeitsplatzes, losgelöst von der konkreten Organisation.

Im Projekt wird nun die Befragung der Mitarbeiter der Pilotbehörden (Kundenbefragung) geplant. Die Berater erstellen ein entsprechendes Konzept. Die Kundenbefragung wird allerdings nach mehrfachen Verzögerungen aufgrund von Bedenken der Personalvertretung erst sehr viel später in Angriff genommen.

Die Kernteammitglieder des Ministeriums werden insgesamt für drei Wochen am System geschult. Der Umfang ist unstrittig zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer.

Die Änderungsanforderungen des Auftraggebers entwickeln sich mehr und mehr zum Streitpunkt. Zu jedem Konzept äußert das Ministerium mehrfach, zum Teil über Monate hinweg, Änderungswünsche und Erweiterungen an. Der Auftraggeber hängt die Latte für die Konzepte denkbar hoch. Für die Qualität der Feinkonzeption wird als Ziel ausgegeben, dass „keine Fragen offen“ bleiben dürfen. In Bezug auf die Dokumente, die im Projekt erstellt werden, ist die Projektgruppe des Ministeriums sehr vorsichtig. Nach Einschätzung eines Projektmitarbeiters des Auftragnehmers scheut sich der Kunde, Verantwortung zu übernehmen und dafür bei Problemen „abgewatscht“ zu werden.

Im Juni stellt sich innerhalb des Konsortiums heraus, dass das Projektcontrolling nicht funktioniert. Die Stundenzettel, die die Berater abgegeben haben, wurden unvollständig aufbereitet und archiviert, und die Firma B hat die entsprechenden Vorlagen noch gar nicht an die eigenen Berater verschickt.

Zur Abstimmung der Konzepte wird ein gemeinsamer Workshop organisiert. In diesem Workshop sind sich die Anwesenden einig, dass das Kernteam des Auftraggebers von Juli bis September mit 50% der Arbeitszeit für Tests zur Verfügung stehen muss. Ziel der Berater ist es, sowohl für die Konzepte als auch für die Einrichtung des Systems die vereinbarten Teilabnahmen bis hin zur abschließenden Endabnahme zu erwirken. Die Feinkonzepte in den Themengebieten Abrechnung, Administration, Personaldisposition und Stellenwirtschaft sind dem Kunden bereits übergeben. Die Themen Dienstpostenverwaltung, Personalentwicklung, Personalbeschaffung, Basis und Schnittstellen sind in Arbeit. Das Betriebskonzept wird mit dem Auftraggeber abgestimmt. Hier gibt es bereits erste Konflikte mit dem Kunden, die sich auch später im Projektverlauf fortsetzen. Es geht vor allem um die Beschreibungstiefe für den künftigen Betrieb des Systems.

Der Endtermin für die Beschreibung der Geschäftsprozesse wird auf Ende Juni gesetzt. Die Abnahme durch die Personalvertretung soll Ende Juli erfolgen.

Im Juli 2002 wird im Konsortialausschuss darüber diskutiert, dass die ersten Meilensteine wegen der Zusatzanforderungen des Kunden nicht gehalten werden können. Die Schnittstelle in die Personalabrechnung konnte wegen der Blockade im Finanzministerium gar nicht erst in Angriff genommen werden. Inzwischen wird deutlich, dass der Aufwand höher wird als geplant.

#### 4.4.4 Strittige Fachthemen

Eine der zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer strittigen Fragen ist die, ob im Rahmen des Projektes auch ein ESS eingeführt werden soll. Der Leistungskatalog erwähnt ESS-Funktionalitäten im Bereich Personalbeschaffung für externe und interne Stellenausschreibungen. Die gemeinsame Projektleitung verständigt sich zunächst im Mai 2002 darauf, kein ESS einzuführen, revidiert diese Entscheidung allerdings in zahlreichen Diskussionen, die bis August 2002 andauern. Im Ergebnis wird festgelegt, ESS für Urlaubsanträge und für die Ausschreibung von Dienstposten im Internet/Intranet einzuführen.

Das Veranstaltungsmanagement ist zwar im Vertragswerk vorgesehen, der Auftraggeber kann allerdings zu Beginn des Projekts nicht spezifizieren, ob und mit welchen speziellen Ausprägungen diese Komponente im System realisiert werden soll. Zur Auswahl stehen die Realisierung der Gesamtfunktionalität, die Realisierung nur für die Personalentwicklung oder das Weglassen dieser Komponente. Im Juli 2002 wird festgelegt, dass das Veranstaltungsmanagement nicht eingeführt werden soll, weil es für die Entwicklungs- und Laufbahnplanung nicht benötigt wird. Stattdessen soll lediglich für die individuelle Entwicklungsplanung für Auszubildende ein Veranstaltungskatalog bereitgestellt werden.

#### 4.4.5 Abnahme der Fachkonzepte

Trotz der Nacharbeiten der Berater verweigert der Auftraggeber auch im Juli noch die Abnahme der Konzepte mit der Begründung, dass noch Teile fehlen. Bei der Vorbereitung einer Sitzung des Lenkungsgremiums wirft der Projektleiter des Ministeriums den Beratern vor, sie hätten die Komplexität des Projekts unterschätzt. Der Auftragnehmer verweist mit Blick auf die Termine des Projektablaufplanes darauf, dass ohne Abnahme der Konzepte die Systemeinstellungen nicht beginnen können. Der

Projektleiter des Ministeriums kann zwar den Beginn der Einrichtungsarbeiten nicht unnötig hinauszögern, ist allerdings auch nicht daran interessiert, sich auf den Umfang und die Inhalte der Konzepte festlegen zu lassen, um auf entsprechende Anforderungen aus dem Ministerium und den Pilotbehörden reagieren zu können. Nachdem er nun die Abnahme nicht als Voraussetzung für die Systemeinstellungen betrachtet, einigt man sich darauf, mit den Grundeinstellungen zu beginnen. Der Auftraggeber erwähnt zwar die Gefahr von Doppelarbeiten durch diese Vorgehensweise, aber die Zeit drängt. Für den noch immer denkbaren Fall, dass sich Prozesse ändern, soll das Lenkungsgremium entscheiden. Faktisch kommt dies einer Trennung von technischer und formaler Abnahme gleich. Auftragnehmerintern hält man dieses Vorgehen des Auftraggebers zwar für rechtlich haltlos, beginnt aber trotzdem mit den Entwicklungsarbeiten. Der Streit zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer um die Verzögerung der Abnahme der Konzepte ist zwar noch nicht beendet, er wird aber nicht in das Lenkungsgremium getragen. Trotz der Differenzen über die ausstehende Abnahme nimmt man sich zunächst vor, im Lenkungsgremium gemeinsam aufzutreten. Die Abnahme der Konzepte wird erklärt, nicht jedoch formal, weil der Qualitätssicherungsplan noch fehlt. Die Konzeptphase ist damit aber abgeschlossen, auch wenn die Konzepte weiterhin mehrfach auf Verlangen des Ministeriums geändert werden.

Die fällige Abschlagszahlung aufgrund der Abnahme der Konzepte ist auch Hauptthema in einer Konsortialausschusssitzung Mitte September. Es geht noch einmal um die vom Ministerium vorgenommene Trennung von technischer und rechtlicher Abnahme. Der Projektleiter schätzt ein, dass der Auftraggeber zwar sein fachlich-inhaltliches Einverständnis zum Entwicklungsstand des Systems gegeben habe, bei der formalen Abnahme aber in der qualitativen Prüfung gegen die Kriterien der Leistungsbeschreibung (Vollständigkeit, Widerspruchsfreiheit usw.) stecken geblieben sei. Die formale Abnahme ist aber Voraussetzung für die ausstehende Abschlagszahlung und soll zusammen mit dieser im nächsten Lenkungsgremium erwirkt werden.

In dieser Sitzung des Lenkungsgremiums Ende September wird erwartungsgemäß die Abnahme der Konzepte zwar bestätigt, die formale Abnahme der Fachkonzepte und die Zahlung des Honorars lassen jedoch bis Dezember 2002 auf sich warten. An den fortlaufenden Änderungsanforderungen und den daraus resultierenden Mehrarbeiten ändert indes auch die formale Abnahme nichts.

#### 4.4.6 Erste Krise und Neubesetzungen im Projekt

Ende Juni 2002 beraten angesichts der Verzögerungen und der schlechten Stimmung im Projekt die operative und die strategische Projektleitung beider Seiten sowie die Konzeptverantwortlichen in einer Kernteamsitzung über den Projektstatus und die nächsten Schritte im Projekt. Auftragnehmer und Auftraggeber bringen ihre erfüllten und ihre nicht erfüllten Erwartungen vor. Erfüllt haben sich die Erwartungen des Auftraggebers hinsichtlich der Kompetenz und der Akzeptanz der Berater in den Pilotbehörden. Nicht erfüllt haben sich die Erwartungen des Auftraggebers in Bezug auf die Professionalität des Projekt- und Qualitätsmanagements und der Konsorten, das Vorgehen im Projekt, die Qualität und die Termintreue. Der Auftraggeber vermisst ein aktives Risikomanagement.

Der Auftragnehmer lobt die offene Kommunikation, den fairen Umgang und das Engagement der Beteiligten, kritisiert aber das unangebrachte Projektverständnis, die Verfügbarkeit der Kernteammitglieder und die langsamen Reaktionszeiten des Auftraggebers. Weiterhin haben sich seine Erwartungen hinsichtlich der Wertung von Konzepten sowie bezüglich der Abnahmeprozedur und Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten nicht erfüllt.

Es wird beschlossen, die Projektleitung zu stärken und Workshops für die Vorgehensweise im Projekt, die Prozessorientierung und die Dokumentation sowie für das QM und das Abnahmeverfahren durchzuführen. Zu den Prozessbeschreibungen und Konzepten sollen ebenfalls Workshops auf Teamebene stattfinden, um die Zusammenarbeit im Konsortium und mit dem Kernteam zu verbessern und die Arbeitsergebnisse vorzustellen.

Bei einem internen Audit des Projektes im Unternehmen A1 kommt der Auditor zu einer überwiegend positiven Bewertung. Im Projekt stünde genügend fachlicher und technischer Sachverstand zur Verfügung, um das Vorhaben zum Erfolg zu führen. Die Aufgabenstellung werde verstanden und umgesetzt. Es wird allerdings festgestellt, dass der Firmenstandard auf Intervention des Kunden nicht vollständig eingehalten werde. So ist der Stundenverbrauch nicht dokumentiert, es werden keine Statusberichte verfasst und das Risikomanagement fehlt völlig. Auch die vertraglich festgelegten Liefergegenstände sind nicht erfasst. Der Durchführungsplan (D-Plan) ist mit inzwischen über 600 Einträgen viel zu unübersichtlich. Bemängelt wird auch, dass der Projektleiter nicht Vollzeit zur Verfügung steht.

Im Juli wird die Qualitätsmanagerin der Firma A2 aus dem Projekt genommen. Sie konnte zum Qualitätsmanager der Auftraggeberseite kein gutes Arbeitsverhältnis aufbauen. Insbesondere wegen der holprigen Erstellung und Abstimmung des Qualitätssicherungsplanes kam Unmut im Ministerium auf. Sie wird abgelöst durch einen Berater mit betriebswirtschaftlicher Ausbildung und mehrjähriger Berufserfahrung in Großprojekten. Von dem Nachfolger erwartet man sich eine bessere Zusammenarbeit mit dem Kunden und einen konsequenteren Aufbau des Qualitätsmanagementsystems.

Im Ministerium wechselt im Juli 2002 der Programmleiter für das übergreifende Modernisierungsprogramm. Neuer Programmleiter ist ein Jurist mit ergänzenden Kenntnissen in BWL. Damit hat auch das Projekt einen neuen Projektverantwortlichen, der später auch als oberste Eskalationsinstanz fungiert.

In der zweiten Sitzung des Lenkungsgremiums wird der neue Programmleiter vorgestellt. Das Projekt gibt sich eine Geschäftsordnung, in der ein Passus zur Entscheidungsfindung und ein Absatz zur Eskalationsprozedur aufgenommen werden. Demnach bekundet das Gremium im Sinne einer präzisierten, für beide Seiten verbindlichen Entscheidungsfindung, dass es keine Mehrheitsbeschlüsse treffen will, sondern möglichst einvernehmlich entscheiden will. Das Lenkungsgremium habe nicht nur die Aufgabe, Meinungsdivergenzen zu schlichten, sondern es habe vor allem projektbezogene Entscheidungen zu treffen. Um das Gremium nicht zu überlasten, sollen Entscheidungen, die nicht in der Projektgruppe geklärt werden können, als nächste Eskalationsinstanz in der gemeinsamen Projektleitung getroffen werden. Erst wenn sich dort keine einvernehmliche Entscheidung ergibt, wird die Frage zur Klärung in das Lenkungsgremium übergeben. Das Lenkungsgremium wird auch im Vertrag als oberste Eskalationsebene erwähnt.

Bei der Vorstellung des Projektstatus wird die Termineinhaltung bereits jetzt als äußerst kritisch eingeschätzt. In der Begründung wiederholt der AG-Projektleiter seine Vorwürfe gegen die Auftragnehmerseite, das Konsortium habe Mängel im Projektmanagement und es habe die Kundenanforderungen sowie sein eigenes Aufwandsvolumen unterschätzt. Dennoch verständigt man sich darauf, dass es sich bei diesen Problemen um Startschwierigkeiten handelt, die in jedem Projekt vorkommen würden. Der Zieltermin, bis Ende 2005 in allen Behörden ein beraterunabhängiges Personalverwaltungssystem einzurichten, bleibt bestehen. Dieses Ziel sei vor allem durch übertragbare Konzepte erreichbar. Oberste Priorität für die Vertreter der Pilotbehörden hat die Einrichtung von so genannten Konsensaus-

schüssen mit Beteiligung der örtlichen Personalvertretungen, um die mit der System Einführung einhergehenden organisatorischen Veränderungen durchzusetzen.

In der Projektleitung wird Ende Juli über die Koordination der organisatorischen Regelungen für die einzuführenden Workflows diskutiert. Laut Leistungskatalog sollen die in der Aufwandsstudie genannten Arbeitsvorgänge „im Interesse einer stärkeren Integration der personalwirtschaftlichen Geschäftsprozesse“ mit Workflow-Funktionen ausgestattet werden. Es gibt jedoch keine einheitliche Aufstellung, welche Workflows genau realisiert werden müssen. Die Entwickler beim Auftragnehmer brauchen vom Auftraggeber die Benennung aller Prozessverantwortlichen, die im System hinterlegt werden müssen, um mit Workflows arbeiten zu können. Derlei Festlegungen können allerdings zu diesem Zeitpunkt noch nicht getroffen werden. Das Thema wird an die Prozessteams zurückverwiesen.

Ende Juli scheidet die Doppelspitze aus Projektleiter und AN-Projektmanager aus der operativen Projektleitung aus. Beide Manager der Firmen A1 und A2 waren zeitlich nur ungenügend verfügbar. Wie später eingeräumt wird, kam darüber hinaus die ursprüngliche Aufgabenteilung (fachlich-operativ und strategisch-politisch) im Projekt und gegenüber dem Kunden nicht zur Wirkung. Die zeitlich begrenzte Verfügbarkeit tat ihr übriges. Beide Manager nehmen weiterhin an den Sitzungen des Lenkungsgremiums teil. Nachfolger ist ein Projektmanager mit langjähriger Erfahrung in den Bereichen Datennetze und Internet-Technologie. Der neue Projektleiter schätzt später im Interview das Projekt als sehr komplex ein. Insbesondere dem organisatorischen Umfeld aus Ministerialbürokratie, Fachzentrum, Anwendern in den nachgeordneten Behörden und der Personalvertretung sowie dem Konsortium mit den unterschiedlichen Arbeitskulturen räumt er hohes Gewicht ein. Er äußert gegenüber dem AG-Projektleiter sein Unverständnis zu den Fehlentwicklungen im Projekt.

Der Konsortiumssprecher informiert den Vorsitzenden des Lenkungsgremiums im August schriftlich über die Beschlüsse des Konsortiums zur Verbesserung der Situation im Projekt. Hierzu gehört vor allem die Neubesetzung der Funktionen des Projektleiters und des Qualitätsmanagers.

Mit der Neubesetzung des operativen Projektleiters und des Qualitätsmanagers entspannt sich die Situation vorläufig. Gemeinsam reorganisieren der neue AN-Projektleiter und der AG-Projektleiter das Projekt, doch nicht grundlegend genug, wie der AG-Projektleiter später im Interview einschätzt. Es werden unbefriedigende Zwischenlösungen akzeptiert. Zudem hat der Projektleiter des Auftragneh-

mers kaufmännische Zwänge und bekommt von seinem Management kaum Handlungsspielraum. Für ihn ist es nach Meinung des AG-Projektleiters eine „Mission Impossible“.

#### *4.5 Einrichtung des Systems*

Im Juli 2002 wird die Entwicklungsumgebung eingerichtet, auch wenn der offizielle Startschuss für die Realisierungsphase erst Mitte September gegeben wird. Sie sieht ein Entwicklungssystem, ein Abnahmesystem, ein Produktivsystem und ein Schulungssystem vor. Die Realisierung wird beauftragt. Die Berater nehmen für ihre Systemeinstellungen im Entwicklungssystem vor, um sie von dort ins Abnahmesystem transportieren zu lassen<sup>68</sup>. Hier werden die Einstellungen getestet und freigegeben und dann ins Produktivsystem transportiert. Die Transporte werden vom Betriebszentrum des Auftraggebers administriert. Das Ministerium benennt für diese Aufgabe einen Verantwortlichen, der dafür von Beratern der Firma A das nötige Coaching bekommt.

Die Arbeiten an der ebenfalls geplanten Schnittstelle in das Personalabrechnungssystem beginnen wegen der anfänglichen Blockadehaltung des zuständigen Finanzministeriums erst im Dezember 2002 (vgl. Abschnitt 4.5.1). Im Laufe der Systemarbeiten wird das wachsende Misstrauen des Ministeriums gegenüber den Beratern deutlich. Man traut dem Konsortium nicht mehr vorbehaltlos zu, das Projekt nach den Kundenvorstellungen erfolgreich zu Ende zu bringen. Insbesondere fehlt nach Auffassung des AG-Projektleiters bei den unterschiedlichen Gewerken die zentrale Koordination, um das komplexe Zusammenspiel der unterschiedlichen Komponenten und Funktionalitäten sicherzustellen: „Es fehlte ein Architekt“. Zu diesem Misstrauen kommt oft ein zögerliches Entscheidungsverhalten. Nach Angabe eines Projektbeteiligten führt dies dazu, dass die Ministeriumsmitarbeiter häufig mehrere Lösungsvarianten zur Entscheidungsfindung verlangen und dann selbst entscheiden wollen, welche davon umgesetzt wird. Die Berater wiederum scheuen den daraus entstehenden Zusatzaufwand und geben meist nur einen Lösungsweg vor. Dieses Verhalten und die bereits erwähnten fachlichen und technischen Defizite der Ministeriumsmitarbeiter verstärken das Unbehagen beim Kunden. Die Pro-

---

<sup>68</sup> Dieses Transportverfahren hat den Sinn, dass nur Systemeinstellungen, nicht aber Daten (z.B. Personaldaten) von einem System in das andere transportiert werden.

jektmitarbeiter des Ministeriums schöpfen meist erst mit fortschreitender Realisierung des Systems durch die wachsenden Systemkenntnisse Vertrauen und sind zu Kompromissen bereit.

Im August wird die Planung gründlich überarbeitet. Insgesamt ist noch nicht entschieden, mit welcher Zugangssoftware auf das System zugegriffen werden soll – über den Internet-Browser oder mittels einer speziellen Client-Software des Herstellers. Der Zugriff über den Internet-Browser stellt eine gänzlich neue Technologie dar und birgt entsprechende Risiken, reduziert allerdings den Einrichtungsaufwand auf den Computerarbeitsplätzen in der Fläche. Bei dem Zugang über die Clientsoftware des Herstellers handelt es sich hingegen um eine ausgereifte Technologie mit relativ geringen Risiken, die jedoch einen verhältnismäßig hohen Einrichtungsaufwand erfordert.

Teilweise ungelöst sind noch Fragen der IT-Sicherheit. In der Projektleitung herrscht Unklarheit über eventuelle Änderungen der Sicherheitskonzeption, weil die Realisierung begonnen hat, ohne dass das IT-Sicherheitskonzept vollständig abgestimmt und genehmigt worden wäre. Nach längeren Diskussionen setzt sich der Auftragnehmer mit der Auffassung durch, dass das IT-Sicherheitskonzept nicht relevant für den Start der Einstellungsarbeiten am System ist.

Der Auftraggeber hat Bedenken wegen der Richtigkeit der Systemeinstellungen, die er selbst nicht überprüfen kann. Er meldet Bedarf an einem Berater an, der alle Systemeinstellungen beurteilen kann. Einen solchen „Universalberater“ kann das Konsortium jedoch nicht bereitstellen.

Nach neuer Planung sollen die Systemeinstellungen bis Mitte September abgeschlossen sein.

Das Betriebshandbuch entwickelt sich zum Streitpunkt. Der Auftragnehmer will lediglich die projektspezifischen Besonderheiten dokumentieren und verweist im Übrigen darauf, dass für den Betrieb auch ausreichend qualifiziertes Personal des Auftraggebers zur Verfügung stehen muss. Sinn des Betriebshandbuchs sei es, als Handreichung für diese qualifizierten Mitarbeiter im Betriebszentrum zu dienen. Der Auftraggeber fordert hingegen eine detaillierte fachliche Beschreibung aller Tätigkeiten, die im Laufe des Betriebs und bei möglichen Störungen anfallen können. Der Auftragnehmer hält diese fachliche Detaillierung für unnötig, weil man die entsprechenden Kenntnisse im Betriebszentrum eigentlich voraussetzen dürfe. Er kann sich allerdings nicht durchsetzen. Als Kompromiss schlägt der Auftragnehmer vor, dass der Auftraggeber das Betriebshandbuch selbst schreibt und dafür Unterstützung bekommt. Das Ministerium lässt sich auch darauf nicht ein. „Widerwillig“ geht das Konsortium auf

die Forderung ein, das „Betriebskonzept“ zu einem umfassenden „Betriebshandbuch“ mit der geforderten Detaillierungstiefe zu erweitern.

Im September 2002, kurz nach dem offiziellen Startschuss für die Realisierungsphase, benennt der Auftragnehmer einen Verantwortlichen für das Projektcontrolling. Der neue Qualitätsmanager des Auftragnehmers einigt sich mit seinem Pendant im Ministerium auf einen gemeinsamen Qualitätssicherungsplan. Darauf aufbauend wird eine Prüfspezifikation erarbeitet, mit deren Hilfe der Auftraggeber testen kann. Die Tests bestehen gemäß dieser Prüfspezifikation aus Einzeltests, die die Berater und Entwickler in eigener Verantwortung durchführen, aus Funktionstests, die von den Anwendern durchgeführt werden müssen, und aus Integrationstests, die ebenfalls in der Verantwortung des Kunden liegen. Die Funktionstests sollen im Oktober 2002 beginnen.

Die letzten Konzepte sollen noch im September und Oktober fertig gestellt werden. Erstmals erarbeiten Auftraggeber und Auftragnehmer einen gemeinsamen Projektablaufplan.

Nach und nach meldet der Auftraggeber Bedarf an Funktionalitäten, die zusätzlich programmiert werden müssen und hinsichtlich der Finanzierung zu erheblichen Diskussionen führen. Hierzu gehören eine spezielle Textverarbeitungs-Schnittstelle für die Erstellung von Standardschreiben, kleinere Zusatzfunktionalitäten in der Personaladministration, eine Auswertung zur Frauenförderstatistik, Funktionalitäten zur Erstellung von Schriftstücken im Bewerbermanagement und eine Zusatzfunktionalität zum unterjährigen Umhängen von Haushaltselementen in der Stellenwirtschaft und Dienstpostenverwaltung. Strittig ist bei diesen Zusatzentwicklungen meist, ob es sich um Vertragsbestandteile handelt.

Nach langwierigen Verhandlungen einigen sich Auftragnehmer und Auftraggeber auf Zusatzbeauftragungen (Change Requests). Eine Zusatzbeauftragung für das deutlich erweiterte Betriebskonzept lehnt der Auftraggeber indes ab, weil er der Meinung ist, dass auch diese Leistungen innerhalb des bestehenden Vertrags zu erbringen sei. Der Auftragnehmer gibt für die vereinbarten Leistungen jeweils Angebote ab.

Auch für die Änderungswünsche an den Auswertungen von Seiten der Personalvertretung fordert der Auftragnehmer zusätzliche Beauftragungen. Auch die Anzahl der Auswertungen hatte sich erhöht. Hier einigt man sich später darauf, dass alle Auswertungen, die über die beauftragten 52 Auswertungen hinaus programmiert werden müssen, einen Zusatzaufwand darstellen und extra vergütet werden sollen.

Bei den Planungsarbeiten für die bevorstehenden Tests kommt es in der Projektleitung immer häufiger zu grundsätzlichen Diskussionen über die Arbeitsweise im Projekt. Der Konsortialführer meint, dass der Auftraggeber ineffektiv arbeite und seine Zeit mit Workshops verschwende. Der Zeitplan sei nur zu halten, wenn er dies ändere. Für die Testphase wird von beiden Seiten mit starken Kapazitätsengpässen beim Auftraggeber gerechnet.

Ende September werden in einer Sitzung des Lenkungsgremiums Verzögerungen bei der Konzepterstellung damit erklärt, dass der Auftraggeber nachträglich Ergänzungen zu Verantwortlichkeiten und Detailregelungen verlangte. Die neue Projektstruktur wird vorgestellt. Der Auftraggeber ist an Kontinuität in der Personalausstattung interessiert und betont, dass die Selbstfindungsphase vorbei sei. Es beginnt eine Diskussion über die Zeitplanung. Als Termin für den Produktivstart wird noch immer der erste März 2003 genannt, allerdings schon mit einiger Vorsicht. Die Pilotbehörden betonen, dass der Zeitplan disponibel ist: „Qualität vor Zeit“. Die Hausleitung des Ministeriums verweist auf Verzögerungen, die vom Projekt verursacht wurden und nun nicht auf Kosten der Pilotbehörden nachgeholt werden könnten. Pilotbehörden und Ministerium halten den Zeitplan für unrealistisch und verlangen eine Streckung der Termine. Ein großer Unsicherheitsfaktor laut Ministeriumsvertreter ist die notwendige Zustimmung der Personalvertretung zur Dienstvereinbarung über die Systemeinführung. Die Projektleitung des Auftraggebers befürchtet eine Rückabwicklung des Projektes durch ein Veto der Personalvertretung. Als kritisch werden auch die Punkte Datenübernahme, Zusatzentwicklungen und Personalressourcen beurteilt.

Nach langen Verhandlungen einigt sich die Projektleitung des Ministeriums mit der Personalvertretung im September 2002 auf die Kernpunkte der Dienstvereinbarung. Alle Punkte, auf die man sich nicht einigen kann, werden gestrichen.

Das Betriebszentrum des Auftraggebers wird aufgebaut und soll hierfür personell aufgestockt werden. Der Auftraggeber muss die geänderte Terminplanung mit den Pilotbehörden abstimmen und braucht dafür noch einen Monat. Der Auftraggeber kann nicht alle Aufgaben durch eigene Kräfte wahrnehmen und muss sich spezialisieren. Der Auftragnehmer stellt ihm die Anforderungen dafür zur Verfügung.

Im Oktober 2002 liegen dem Konsortium erstmals einigermaßen solide Zahlen über den eigenen Stundenverbrauch vor. Alle Konsorten sind sich darin einig, dass der Stundenverbrauch aufgrund der mangelhaften Mitwirkung des Kunden und seiner geringen Bereitschaft, Verantwortung zu überneh-

men, höher ist als geplant. Dem Kunden soll mitgeteilt werden, dass das Konsortium keine weiteren Terminverschiebungen akzeptieren wird. Intern ist man sich über die Verteilung der Lasten und mögliche Gegenmaßnahmen noch nicht einig.

Der Auftraggeber hat nach und nach immer mehr Ressourcenprobleme und kann nicht mehr alle Aufgaben wahrnehmen. Er entscheidet sich dafür, der Betreuung der Pilotbehörden den Vorzug zu geben und die Tests sowie die Erstellung der Schulungsunterlagen hinten anzustellen. Er stellt gegenüber dem Konsortium fest, dass alle Bedarfspositionen der Leistungsbeschreibung dafür gedacht sind, dass der Auftragnehmer Aktivitäten übernimmt, wenn die Ressourcen des Auftraggebers objektiv nicht zur Verfügung stehen. Er erwartet also vom Auftragnehmer, bei Ressourcenengpässen in größerem Umfang für ihn einzuspringen und die ihm obliegende Arbeit zu erledigen. Uneinigkeit herrscht darüber, ob Schulungen des Softwaresystems zum Leistungsumfang aus dem Vertrag gehören. Während der Auftraggeber sie als Vertragsbestandteil sieht, betrachtet sie der Auftragnehmer nicht als zugehörig zur Leistungsbeschreibung mit dem Hinweis darauf, dass das Rechenzentrum dieses Know-how bereits hat. Das Betriebskonzept für ist noch in Arbeit. Das Einführungskonzept liegt in der dritten Version vor.

Der Auftragnehmer mahnt bald darauf die zu geringe Mitwirkung des Auftraggebers bei der Erstellung der Schulungsunterlagen an. Es entbrennt ein Streit darüber, wer für die Aufgabe laut Vertrag zuständig ist. Das Thema wird vertagt. Notfalls wird eine Entscheidung im Lenkungsgremium erwogen. Der Auftragnehmer bemerkt, dass bei dem letzten Treffen zum Thema Workflows völlig neue Anforderungen formuliert wurden und die Geschäftsprozessverantwortlichen fehlten. Der Auftraggeber rechtfertigt diese Erweiterungen damit, dass Spielräume im Sinne der Anwender eingeräumt werden müssten. Die Zusatzanforderungen sollen dokumentiert und gewichtet werden.

Mitte November wird in der Projektleitung festgestellt, dass zu jeder Pilotbehörde mehrere Außenstellen existieren, die ebenfalls an das System angebunden werden müssen. Die Behörden selbst sind nur ungenügend über die gesamte Vorgehensweise informiert.

In der Entwicklungsumgebung sind Probleme aufgetreten, so dass ein System neu aufgesetzt werden musste.

Änderungen am Berechtigungskonzept werden auf Anforderung des Auftraggebers nach anfänglichen Diskussionen über Mehraufwände in wenigen Tagen realisiert. Beim Rollenkonzept gilt das Grund-

prinzip „One Face to the Customer“. Damit soll künftig ein Mitarbeiter oder ein Mitarbeiterpool in der Personalabteilung für alle Fragen der Personalverwaltung zuständig sein, so dass die Verwaltungsmitarbeiter sich nicht mehr durchfragen müssen, je nachdem in welches Sachgebiet eine bestimmte Frage gerade fällt.

Die Schulungen und die Funktionstests sind in der Projektleitung weiterhin strittig. Der Auftraggeber nimmt nach Ansicht des Auftragnehmers die ihm obliegenden Pflichten noch immer nicht ausreichend wahr. Eine Aufstellung der Stunden des Auftraggebers wird erneut vom Auftragnehmer angemahnt, das Ministerium sträubt sich allerdings immer noch. Die Pilotbehörden melden Informationsbedarf an, was denn in Punkto Zeitwirtschaft auf sie zukommt. Den Vorschlag des Auftragnehmers, eine Beraterin in die Sitzung der Personalvertretung mit einzubeziehen, lehnt der Auftraggeber ab.

Für die Produktivsetzung steht jetzt der Termin Ende April 2003, die Unsicherheit hinsichtlich des Finanzministeriums bleibt jedoch bestehen. Der Auftragnehmer legt Wert auf die Feststellung, dass die Verzögerung des Produktivstarts durch die Schnittstelle in die Personalabrechnung verursacht ist.

Auftraggeber und Auftragnehmer wollen die Projektsteuerung und das Berichtswesen verbessern. Der Auftraggeber hat keine Kapazitäten, um die Benutzerschulungen selbst durchzuführen. Der Auftragnehmer bietet an, diese Leistung gegen Zusatzbeauftragung zu übernehmen. Die Prozessschulungen hat der Auftraggeber bereits abgesagt.

Für die Benutzerdokumentation will der Auftraggeber ein Rahmenkonzept erstellen. Der Auftraggeber ist unzufrieden mit der Gesamtkoordination der Geschäftsprozesse auf Auftragnehmer-Seite. Auch die Koordination der Tests und Zusatzentwicklungen sei unterbesetzt. Der Auftragnehmer macht geltend, dass kaum jemand zu finden sei mit einem Know-how über alle Geschäftsprozesse.

In einer Sitzung des Konsortialausschusses Anfang Dezember 2002 sorgen die massiven Mehrarbeiten für Streit zwischen den Firmen über mögliche Kompensationen aus der Projektreserve. Die Fachkonzepte sind zwar nun auch formal abgenommen, aber der Kunde drängt auch weiterhin zu inhaltlichen Änderungen, gegen die sich die Berater nicht recht zur Wehr setzen können. Das Unternehmen C beklagt die mangelhafte Zusammenarbeit im Konsortium, die zu Doppelarbeiten führe. Man beschließt, von den abgenommenen Konzepten nicht mehr abzuweichen, die Projektreserve nicht anzutasten und ein effektiveres Projektcontrolling für die eigenen Mitarbeiter umzusetzen. Da der Kunde sich fortwährend weigert, seine Mitwirkungsleistungen über Stundennachweise kontrollieren zu las-

sen, will man seine Mitwirkungsergebnisse in den Arbeitspaketen fachlich besser kontrollieren. Zu diesem Zweck sollen die Berater die erbrachten Mitwirkungsleistungen des Kunden in ihren Statusberichten dokumentieren.

#### 4.5.1 Einrichtung der Schnittstelle in die Personalabrechnung

Lange Zeit ist die Konzeption und anschließende Realisierung der Schnittstelle zur Abrechnung wegen der mangelnden Mitwirkung des Finanzministeriums völlig offen. Es ist geplant, die abrechnungsrelevanten Daten mittels einer Schnittstelle vom Personalverwaltungssystem in das Personalabrechnungsverfahren des Finanzministeriums zu überspielen. Doch für die Schnittstelle fehlen die notwendigen Informationen über das Abrechnungssystem und die Ansprechpartner auf Seiten der nachgeordneten Finanzbehörde, die mit der Personalabrechnung betraut ist und das Rechenzentrum betreibt. Das Finanzministerium macht zwar Vorgaben für die Schnittstelle, es verfolgt aber eine andere strategische Richtung bei der Software-Auswahl und hat selbst noch keine Entscheidung getroffen, ob es das Projekt überhaupt unterstützt.

Das Lenkungsgremium beschließt im September 2002, eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den beiden Ministerien anzustreben, in der die Zusammenarbeit geregelt wird. Die Schnittstelle zur Personalabrechnung wird von den übrigen Aktivitäten des Projektes entkoppelt.

Das Finanzministerium stellt bis Dezember 2002 für das Projekt keine Ressourcen zur Verfügung. Es zeigt Gesprächsbereitschaft – mehr jedoch nicht. Der Auftragnehmer bezeichnet die Verzögerungen zwar als Risiko und mahnt Planungssicherheit an, aber der Auftraggeber kann keine Termino Zusagen machen, weil er selbst nicht Herr des Verfahrens ist.

Die Schnittstelle in die Personalabrechnung kann wegen der Differenzen mit dem Finanzministerium erst im Dezember 2002 in Angriff genommen werden. Der Zeitpunkt ist aus Projektsicht viel zu spät, aber nun nicht mehr zu ändern. Für die Umsetzung der Schnittstelle fehlt das Fachkonzept mit einer exakten Beschreibung der Kundenanforderungen. Da die Anforderungen aber im Wesentlichen bekannt sind und die Standardeinstellungen im System für die abrechnungsrelevanten Stammdaten bereits von der Firma A vorgenommen wurden, wird auf eine detaillierte Anforderungsbeschreibung verzichtet, um den ursprünglichen Produktivstarttermin einhalten zu können. Die Finanzbehörde hat

nur ein geringes Interesse an einer Zusammenarbeit zur Herstellung einer Schnittstellenlösung. Zu weiteren Verzögerungen kommt es im Laufe der Programmierarbeiten an der Schnittstelle auch deshalb, weil die Projektmitarbeiter des Auftraggebers die Anforderungen selbst nicht richtig kennen und den Programmierern kaum Hilfestellung bei der Konzeption bieten können. Aus diesem Grunde erweist sich später auch der Test als sehr schwierig und langwierig.

Auch ein Gespräch mit der Leitung der Finanzbehörde im März 2003 bringt keine Verbesserung. Obendrein entsteht bei C der Eindruck, dass der Projektleiter im Ministerium die Projektinteressen nicht ausreichend vertritt.

Die Aufgabe wird dennoch von der Firma C angegangen, was sich rückblickend aus Sicht des Konsortiums als Fehler erwiesen hat. Der Auftraggeber formuliert im Zuge der Realisierung immer neue Erwartungen an die Schnittstelle wie z.B. die Einrichtung von Plausibilitätsprüfungen und Abrechnungsfunktionalitäten. Nachdem diese Erwartungen nicht erfüllt werden, wird die Schnittstelle nicht im Produktivbetrieb eingesetzt, sondern erzeugt auf der Grundlage der Schnittstellendaten Papierbelege, die als ausgedrucktes Formular auf dem Postwege an die Finanzbehörde geschickt und dort wie bisher von Datenerfassern im Abrechnungsverfahren erfasst werden.

#### *4.6 Tests, Schulungen und Vorbereitung der Datenübernahme*

Im Dezember 2002 sind die Einrichtungsarbeiten am System vorerst abgeschlossen, so dass man nach Ansicht des Auftragnehmers von einem „stabilen System“ sprechen kann. Demnach wäre das Projekt halbwegs im Plan. Doch an einen Produktivstart, wie in der Projektplanung zu diesem Zeitpunkt vorgesehen, ist angesichts zahlreicher offener Punkte nicht zu denken. Das System unterliegt fortwährenden Änderungen und muss erst umfassend getestet werden. Auch an den Konzepten fordert das Ministerium in dieser Projektphase umfangreiche Änderungen. Die Endanwender müssen am System geschult und die Übernahme der Daten aus den Vorsystemen muss vorbereitet werden.

Offiziell hat das Projekt bereits vier Monate Verzögerung. Der Termin für den Produktivstart liegt noch offiziell auf April 2003, doch die Unsicherheit, diesen Termin einzuhalten, wächst. Zu weiteren Verzögerungen kommt es ab Januar 2003 wegen langwierigen Verhandlungen über die Kosten von Zusatz-

leistungen, so dass das Projekt – von einigen Entwicklungsarbeiten und Tests abgesehen – zeitweise stillsteht.

#### 4.6.1 Tests und Vorbereitung der Schulungen

Ab Mitte Dezember 2002 wird auf Auftraggeber-Seite mit größerem Nachdruck getestet. Beim Testen gibt es Probleme. Es wird nach Meinung der Berater nicht zielgerichtet genug getestet, und viele der negativen Testergebnisse stellen sich als Handling-Fehler heraus. Die drei Wochen Schulung der Projektmitarbeiter stellen sich hier als ungenügend heraus. Bei den Tests werden zwar keine gravierenden Fehler in der Personaladministration festgestellt, allerdings in der Personalabrechnung. Hier sind nicht die Standardfälle das Problem, sondern die zahlreichen Sonderfälle. Für viele dieser Sonderfälle in der Abrechnung können noch immer keine fehlerfreien Abrechnungsergebnisse erzeugt werden.

Beim Einspielen von Support Packages gibt es zunächst Koordinierungsschwierigkeiten. Der Auftraggeber zählt dem Auftragnehmer vor, wie hoch sein Mehraufwand in Folge der Datenschiefstände zwischen den Systemen sei. Für Problemmeldungen wird eine Hotline im Betriebszentrum eingerichtet. Künftige Change Requests sollen auf Fachebene besser abgestimmt werden.

In den Planungen der Endanwenderschulungen bereitet die noch unklare künftige Organisationsstruktur in den Pilotbehörden Schwierigkeiten. Es ist noch nicht festgelegt, wer welche Aufgaben am System übernehmen soll und dafür welche Schulungsinhalte braucht. Da die Tests erst später begonnen haben, können auch die Schulungsunterlagen erst mit einigen Monaten Verspätung angefertigt werden. Das gesamte Thema wird von den Beratern als äußerst kritisch eingeschätzt und in den Statusberichten mit einer roten Ampel versehen.

Der Auftraggeber macht in einer Projektleitersitzung im Dezember 2002 deutlich, dass er keinerlei Kapazitäten für die geplanten Schulungen in den Pilotbehörden hat. Der Auftragnehmer soll diese Leistung erbringen. Ob dafür eine zusätzliche Beauftragung nötig ist, soll im Lenkungsgremium geklärt werden. Der Auftragnehmer ist nicht bereit, den gesamten Aufwand selbst zu tragen, und meldet Bedenken an. Nach Ansicht des Konsortiums gehört die Schulung der Endanwender zu den originären Mitwirkungspflichten des Kunden. Dieser vertraglichen Verpflichtungen wolle er nun nicht in ausrei-

chendem Maße nachkommen, obwohl er dies auch im Interesse der Projektakzeptanz in seiner eigenen Organisation sollte.

Kurz vor Weihnachten 2002 schreibt der Konsortiumssprecher einen persönlich gehaltenen Brief an den AG-Gesamtprojektleiter und macht auf die Probleme aufmerksam. Dieser geht allerdings nicht auf die angeschlagene Tonlage ein und zitiert stattdessen in einem förmlichen Brief den Vertrag.

Die Auseinandersetzung in der Projektleitung zu den Schulungsunterlagen hält auch im neuen Jahr 2003 an. Auftraggeber und Auftragnehmer können sich über die Kosten für die zahlreichen zusätzlichen Arbeiten nicht einigen. Das gemeinsame Projektcontrolling soll nun auf Forderung der Auftragnehmerseite in Angriff genommen werden. Ein Entwurf liegt vor. Es werden Verantwortliche für die Erstellung von Statusberichten benannt.

#### 4.6.2 Zweite Krise: Eskalation und Schlichtung

Angesichts der immer größer werdenden Terminverzögerungen kommt es zum Jahresanfang 2003 zum offenen Konflikt über den Stand des Projektes und die Qualitätseinschätzung des Systems. Für Ende Januar wird angesichts der entstandenen Verzögerungen eine Sitzung des Lenkungsgremiums anberaumt. Die Vorbereitung übernehmen ein Vertreter des Unternehmens B und der Projektleiter des Ministeriums. Im Ergebnis zeichnen beide in einer Folienpräsentation ein düsteres Bild des Projektstandes (rote Ampel) mit eindeutigen Schuldzuweisungen an den Auftragnehmer, insbesondere den Konsortialführer A.

Daraufhin kommt es zu einer Krisensitzung der Projektleitung noch vor der Sitzung des Lenkungsgremiums, um den Projektstatus und die Verantwortlichkeiten „richtig zu stellen“. Die Führungsebene des Konsortiums spricht sich gegen die geplante Präsentation aus. Die Lenkungsgremiumssitzung wird daraufhin wenige Minuten vor Beginn – es sind bereits alle Teilnehmer anwesend – vom Konsortium abgesagt, weil das Ministerium auf seiner Darstellungsweise beharrt und weil man sich auf keine einheitliche Darstellungsweise verständigen kann.

Spätestens seit der Absage dieser Sitzung des Lenkungsgremiums ist das Ministerium „verschnupft“. Dies ist der Anfang des Vertrauensbruchs zwischen dem Ministerium und dem Konsortialführer A.

Auf Auftragnehmerseite wird erstmals eine Übersicht über alle bestehenden Risiken zusammengestellt. Die Auflistung unterteilt sich aus Sicht des Konsortiums in einen defensiven Teil, den die Auftragnehmerseite zu vertreten hat, und einen offensiven Teil, bei dem der Auftraggeber in der Pflicht steht. Angesichts der Risiken mit der Abrechnung, der Verzögerungen beim Testen und der Anpassung der Schulungsunterlagen schlägt der Auftragnehmer die Verschiebung des Produktivstarts auf Juli oder September 2003 vor. Damit kommt der Gesamtplan ins Rutschen. Der Auftraggeber betont, dass zuerst ein „stabiles“ System nötig sei. Es gibt Bedenken, eine weitere Terminverschiebung dem Lenkungsgremium zu vermitteln. Auf Vorschlag des Auftragnehmers beschließt die Projektleitung, ein Projektreview unter neutraler Moderation zur Verbesserung der Projektzusammenarbeit durchzuführen.

In einem von neutralen Moderatoren einer Beratungsfirma für Projektmanagement geleiteten Workshop Anfang Februar 2003 versuchen die strategischen und operativen Führungsspitzen auf beiden Seiten, ein gemeinsames Projektverständnis herzustellen. Die Moderatoren werden je zur Hälfte von Auftraggeber und Auftragnehmer bezahlt. Zugespitzt formuliert, stehen sich in dem Workshop die Philosophien „Qualität vor Zeit“ des Auftraggebers und „Aufgabenerledigung in Zeit und Ressourcen“ des Auftragnehmers gegenüber. Im Workshop bekommen beide Parteien die Gelegenheit, vorzutragen, was sie von der jeweils anderen Seite erwarten, um das Projekt zum Erfolg zu führen. Der Auftraggeber bemängelt, zu viele Ansprechpartner und Firmen beim Auftragnehmer vorzufinden. Er will einen entscheidungsstarken Partner im Lenkungsgremium und einen Integrationsmanager für die Systemarchitektur und die Koordination der Geschäftsprozesse. Er bemängelt weiterhin, dass die Konzepte nicht reif genug für die Personalvertretung sind und dass das Konsortium uneinheitlich agiert. Er fordert ein einheitliches Konsortium mit einer einheitlichen Arbeitskultur und erwartet mehr Verständnis für die eigenen Entscheidungsstrukturen. Schließlich ist der Auftraggeber an strafferem Projektmanagement und eindeutigerem Reporting interessiert.

Auf der anderen Seite bemängelt der Auftragnehmer die Entscheidungsschwäche des Auftraggebers und die mangelhafte Einhaltung von Terminen. Er gesteht Schwächen der eigenen Berater ein und bekennt sich dazu, das Projektmanagement künftig voranzutreiben.

Man einigt sich darauf, einen Integrationsmanager einzurichten, sich vor den Terminen der Personalvertretung besser miteinander zu verständigen, einen Coach für die Projektleitung einzurichten, die

Ressourcen besser zu planen und Standards für das Projektmanagement zu definieren. Erstmals scheint es, dass sich der Auftraggeber von seiner harten Position „Qualität vor Zeit“ wegbewegt. Er setzt diesen vermeintlichen Wechsel der Prioritätensetzung allerdings später nicht um. Die strategischen Führungskräfte des Ministeriums stellen den Grundsatz nicht in Frage, sie beauftragen den operativen Projektleiter aber lediglich, eine realistische Zeitplanung zu erstellen und die vorhandenen Gegensätze im zwischenmenschlichen Bereich aufzulösen. Im Ergebnis des Workshops wird festgelegt, das Projekt nicht abubrechen, weil sonst beide Seiten erheblich verlieren würden.

Der Workshop hat zwar bewirkt, dass die Probleme offen angesprochen wurden, eine nachhaltige Verbesserung der Situation hat sich aus Sicht des Ministeriums allerdings nicht eingestellt. Der Projektleiter des Ministeriums sieht nach wie vor die fachlichen Defizite, die seiner Meinung nach vor allem der Konsortialführer A zu vertreten hat, und drängt nach dem Workshop intern beim Programmleiter auf eine Änderung der Projektorganisation mit dem Ziel, A als Konsortialführer und Projektleiter abzulösen. Auch die Firmen B und C werden diskret beim Programmleiter vorstellig.

Doch von dieser Eskalation ist im Projekt vorerst noch nichts zu spüren. Vielmehr werden zunächst „vorsichtige Signale“ an die Firmen A und C geschickt, dass das Ministerium an einer grundlegenden Änderung des Projekts interessiert sei. In der Projektleitersitzung kurz nach dem Workshop einigen sich Auftraggeber und Auftragnehmer darauf, gemeinsame Statusberichte zu erstellen. Die Aufwandschätzungen für die Zusatzentwicklungen sind noch in Verhandlung. Die Konzepte inkl. Benutzerdokumentation werden weiterhin auf Wunsch des Ministeriums überarbeitet. Der Auftraggeber wirft dem Auftragnehmer vor, die Bedürfnisse der Pilotbehörden nicht richtig umgesetzt zu haben. Er betont, dass die Pilotbehörden keine Entscheidungsgewalt über Änderungen im System haben, trotzdem seien sie „Kunden“ des Projektes.

Mitte Februar 2003. Auftraggeber und Auftragnehmer sind weiterhin verschiedener Meinung über den Status Quo des Projektes. Das Unternehmen C schlägt vor, Änderungen, die vom Ministerium nachträglich verlangt werden, auf den Rollout 1 zu verschieben. Die Projektarbeit kommt ins Stocken. Der Auftragnehmer hat aufgrund der unklaren vertraglichen Situation einige Projekttermine abgesagt. Ein für Februar geplanter Gesamtintegrationstest wird verschoben. Ebenfalls im Februar findet eine Besprechung zur Vertragsinterpretation statt. Der Auftraggeber macht geltend, dass er mit ca. 160 Personentagen bei den Tests bereits mehr geleistet hat als vertraglich von ihm gefordert. Er verlangt die

Würdigung dieser Mehraufwendungen in Form von Verrechnungen. Der Auftragnehmer stellt Verzögerungen bei den laufenden Tests von mehr als vier Wochen fest und schlägt Gegenmaßnahmen vor. Sie bedeuten im Wesentlichen, dass Berater die Federführung bei den Tests übernehmen und der Auftraggeber sich auf die konsequente Einhaltung der Teststrategie verpflichtet. Zudem sollen alle Tests nicht mehr regional verteilt sondern an einem Ort im Betriebszentrum stattfinden. Die Maßnahmen werden beschlossen. Die Testergebnisse sollen in einem Review überprüft werden. Schwierigkeiten ergeben sich dadurch, dass das Feinkonzept formal noch nicht abgenommen ist und weiter geändert wird. Auch das Know-how auf Auftraggeberseite ist nach Meinung des Auftragnehmers nicht ausreichend.

Der Ton verschärft sich. In einer Projektleitungssitzung im Februar wird ein Mail vom Juli 2002 zitiert, um zu beweisen, dass der Auftraggeber auf diese Probleme frühzeitig hingewiesen hat. Der Auftraggeber sieht ein Risiko in den Beratern, die die Tests vorbereitet haben, und will sie austauschen. In den Statusberichten bemängelt der Auftragnehmer den zu geringen Testfortschritt und die fehlende vertragliche Regelung der Qualifizierung. Die Schnittstelle in die Personalabrechnung ist nach Auskunft der Berater noch gar nicht getestet. Der Auftraggeber sieht dagegen die fehlende übergreifende Betrachtung der Geschäftsprozesse als kritisch. Der Testbeginn für die Schnittstelle in die Abrechnung ist ab März 2003 geplant, nachdem das Finanzministerium nun die bisherige Blockadehaltung aufgegeben und Geld für die eigenen Mitarbeiter zur Verfügung gestellt hat.

Mitte Februar 2003 treffen sich die Spitzen des Konsortiums und des Auftraggebers, um die aufgetretenen Differenzen um die Interpretation des Vertragswerks auszuräumen. Beide Seiten betonen die Bedeutung des Projekts und die eigene Entschiedenheit, es zu einem Erfolg zu bringen, erwähnen aber auch die klimatischen Verschlechterungen. Zu den strittigen Punkten muss eine Klärung gefunden werden, um eine weitere Eskalation zu verhindern. Zu den wichtigsten Streitfragen gehören die Schulungen, also die Bereitstellung von Dozenten, die Erstellen der Schulungsunterlagen und der Benutzerdokumentation sowie die Schulung der Administratoren. Weitere Streitpunkte sind die Tests, für die der Auftraggeber bereits nach eigenen Angaben Mehraufwände geleistet hat, die Schnittstelle in die Personalabrechnung und die Erstellung von zusätzlichen Auswertungen gemäß neuer Dienstvereinbarung. Als weniger wichtig werden die Einbeziehung der Außenstellen der Pilotbehörden, die

Durchsetzung der Standardprozesse, die Einrichtung von Workflows und der Einsatz der ESS-Funktionalität eingeschätzt.

In den Gesprächsrunden ist die Erstellung der Benutzerdokumentation durch den Auftragnehmer unstrittig. Sie wird bereits in der ersten Sitzung verabschiedet. Alle übrigen Punkte werden in die zweite Sitzung vertagt. In den meisten Punkten setzt sich der Auftraggeber mit seinen Forderungen durch. Der Auftragnehmer führt die Anwenderschulungen durch und bekommt dafür eine Zusatzbeauftragung, die im Vertrag bereits vorgesehen war. Der Auftraggeber führt die erforderlichen Grundlagenschulungen durch. Die Schulungsunterlagen dazu erstellt der Auftragnehmer. Der Auftraggeber sagt im Gegenzug zu, dass er zu 20% am Gesamtaufwand mitwirkt. Eine Vergütung für die Grundlagenschulung wird nicht vereinbart. Die Schulung der Systemadministratoren übernimmt der Auftragnehmer ebenfalls ohne Gegenleistung. Der Auftraggeber stellt lediglich sicher, dass keine projektfremden Personen geschult werden. Bei den Tests werden dem Auftragnehmer Mehraufwendungen nur dann vergütet, wenn er sie einzeln nachweisen kann. Der Auftraggeber behält sich vor, seine bereits erbrachten Leistungen zu einem späteren Zeitpunkt gegen zu rechnen. Bezüglich der Schnittstelle in die Personalabrechnung wird keine Entscheidung getroffen. Man ist sich darin einig, dass die aktuellen Anforderungen, nämlich die Schaffung einer bidirektionalen Schnittstelle, erhebliche Änderung zu dem bisher definierten Leistungsumfang darstellen und eine Zusatzbeauftragung nach sich ziehen würde. Keine Zugeständnisse macht das Ministerium bei der systemtechnischen Anbindung von Außenstellen der Pilotbehörden und beim Einsatz von ESS für die Ausschreibung von Dienstposten im Internet/Intranet (vgl. Abschnitt 4.4.4). Diese Punkte sind laut Beschluss im Leistungsumfang enthalten und werden nicht zusätzlich honoriert. Von den Workflows sind diejenigen im Preis enthalten, die in der Aufwandsstudie erwähnt sind, und nur jene, die über die Ausführungen der Aufwandsstudie hinausgehen, werden extra vergütet.

Mit diesen Festlegungen ist zwar zunächst sichergestellt, dass die Schulungen beginnen können, eine Verbesserung der atmosphärischen Verstimmungen ist damit allerdings keineswegs erreicht. Der Auftraggeber ist weiterhin unzufrieden mit dem Auftragnehmer und stellt nach Auskunft der Projektbeteiligten des Konsortiums die Ergebnisse solcher Konsensgespräche auch weiterhin in Frage und lässt sich an die Entscheidungen nur schwer binden.

Ende Februar 2003 findet erneut ein zweitägiger Mediationsworkshop auf Projektleitungsebene (diesmal ohne die strategische Ebene) statt. Darin besprechen die Projektmanager von Auftraggeber und Auftragnehmer, welche Probleme im Projekt bestehen, wie beide sich und den anderen einschätzen und wie sie das Projekt zum Erfolg führen können. Die Konflikte werden benannt. Sie drehen sich vor allem um die ungenügende Bereitstellung von Ressourcen auf beiden Seiten, um unterschiedliche Auffassungen vom gegenwärtigen Status und vom vertraglichen Leistungsumfang, aber auch um mangelnde Rollendefinitionen und Projektsteuerung und um fehlenden Teamgeist. Man habe sich zu viel gleichzeitig vorgenommen. Bei den gegenseitigen Einschätzungen der Teilnehmer dominieren auf Seiten des Auftraggebers zeitraubende Entscheidungsstrukturen und Formalismus, aber auch fehlendes betriebswirtschaftliches Handeln und übertriebene Erwartungen an den Auftragnehmer. Auf Seiten des Auftragnehmers werden mangelhafte Koordination, teilweise schlechte Beratung und fehlende Kenntnis des Vertrags beanstandet.

Es werden konkrete Schritte zur Verbesserung der Projektleitung und teambildende Maßnahmen vereinbart. Die offenen Vertragsfragen sollen in kleinen Besprechungsrunden geklärt werden. Die Projektleitung des Ministeriums deutet an, dass sie sich um eine Erweiterung der Entscheidungsspielräume bemüht.

In der darauf folgenden Projektleiterbesprechung bekennt sich die Runde dazu, den Durchführungsplan als Steuerungsinstrument zu benutzen. Die Aufgabenbeschreibung für den geplanten Integrationsmanager wird vorbereitet. Die Prüfspezifikation wird abermals geändert.

Die Präsentation zum nächsten Lenkungsgremium Anfang März beinhaltet abermals zwei unterschiedliche Ampeln für Auftraggeber und Auftragnehmer, diesmal allerdings auf einer gemeinsamen Folie. Diese provokante Darstellung wird zwischen dem Unternehmen B und dem Auftraggeber in letzter Minute, ohne Absprache im Konsortium insbesondere mit dem Konsortialführer, abgesprochen. Die Darstellung hat nach Ansicht des Konsortialführers von der Firma A eine katastrophale Außenwirkung, vor allem im Finanzministerium. In den Punkten Konzepte, Datenübernahme, Qualität des Systems, Betriebskonzept und Zusatzentwicklungen hat der Auftragnehmer eine positivere Beurteilung als der Auftraggeber. Die Schnittstelle in die Personalabrechnung und die Qualifizierung beurteilt der Auftragnehmer hingegen kritischer als der Auftraggeber. In allen übrigen Punkten sind sich beide Seiten einig in der Bewertung, auch in der als extrem kritisch bewerteten Zeitplanung und bei den Tests.

Doch auch in den Punkten mit gleichen Bewertungen wird betont, dass die gleiche Ampelfarbe nicht immer gleiche Sichten des Auftraggebers und des Auftragnehmers signalisiere, sondern es sei auch möglich, dass sich dahinter unterschiedliche Auffassungen zu Ursachen und Maßnahmen verbergen. Wiederum kommen die beiden gegensätzlichen Philosophien „Qualität vor Zeit“ und „Qualität und Zeit“ zum Ausdruck.

In der Aussprache betonen Auftraggeber und Auftragnehmer die außerordentliche Bedeutung des Projekts für beide Seiten und die Notwendigkeit, es zwar fortzuführen, in seiner Struktur und Arbeitsweise allerdings dringend zu ändern. Ein „Ruck“ müsse durch das Projekt gehen, wie der strategische Leiter des Ministeriums betont. Der Nachsteuerungsbedarf und die Aufwände auf beiden Seiten seien zu groß. Der Sprecher des Konsortialführers A macht deutlich, dass seine materiellen Handlungsspielräume begrenzt seien und dass die bisherigen Gespräche auf politischer Ebene dem Projekt nur bedingt helfen.

Es kommt zu erhitzten Diskussionen und zu offenen Differenzen über den Leistungsumfang und die Ursachen der Verzögerungen zwischen den Führungskräften des Unternehmens A und des Auftraggebers. Die Manager des Konsortialführers betonen, dass sie keine offenen Punkte zu vertreten haben, die sich auf die Realisierung auswirken, und sind erbost darüber, dass immer neue Leistungsanforderungen vom Kunden eingebracht werden. Die Verzögerungen seien wegen der Personalengpässe und falscher Prioritätensetzungen des Ministeriums entstanden. Der Projektleiter des Ministeriums hält dagegen, dass auch der Auftraggeberseite Mehraufwendungen entstanden seien, weil sie „nicht die richtigen Fragen von den Beratern gestellt bekommen“ habe. Im Übrigen handle es sich bei den kritisierten Zusatzanforderungen um essentielle Funktionalitäten zur Umsetzung der Geschäftsprozesse.

In der Sitzung des Lenkungsgremiums wird festgelegt, dass die Datenerfassung in den Excel-Vorlagen umgehend beginnen soll. Somit könnte das System im dritten Quartal 2003 produktiv gehen. Der Schulungsbeginn für die Endanwender wird auf den ersten Juli 2003 festgelegt. Aufgrund der fehlenden Kooperationsbereitschaft des Finanzministeriums werden drei Monate Verzögerung bei den Arbeiten an der Abrechnungsschnittstelle festgestellt. Die geplante Verwaltungsvereinbarung, die Abhilfe schaffen soll, lässt weiter auf sich warten. Einzig die Zusammenarbeit mit der Personalvertretung verläuft reibungslos.

Nach der Lenkungsgremiumssitzung wird ein erneutes „Schlichtungsverfahren“ eingeleitet, um die Situation zu entschärfen und das Projekt auf eine „neue Grundlage“ zu stellen. Vielfach ist von einem „Kassensturz“ die Rede. Hier weist der Konsortialführer den Projektleiter des Kunden auf das Gleichgewichtsdreieck von Qualität, Zeit und Ressourcen hin, mit der Betonung, dass die geforderte Qualität in der zur Verfügung stehenden Zeit und im Rahmen der verfügbaren Ressourcen erstellt werden muss. Im Ministerium wird diese Prioritätensetzung zwar theoretisch verstanden, praktisch aber nicht umgesetzt. Der Auftraggeber ist nach wie vor nicht bereit, Abstriche bei seinen Leistungs- und Qualitätsanforderungen hinzunehmen und fordert stattdessen, dass sich der Konsortialführer in seinem Management die entsprechenden Handlungsvollmachten holen solle, um die Mehraufwände für das Projekt leisten zu können.

#### 4.6.3 Fortschritte und Reorganisationsversuche

Parallel dazu kommen die fachlichen Arbeiten im März und April 2003 ein Stück voran. Die Liste der offenen Punkte wird kürzer. Auftraggeber und Auftragnehmer einigen sich über die Finanzierung der Zusatzentwicklungen. Ein Teil der Zusatzarbeiten wird vom Auftraggeber über Change Requests vergütet. Den Rest realisiert der Auftragnehmer ohne zusätzliches Honorar. Auch die Arbeiten an der Schnittstelle in die Abrechnung kommen voran. Allerdings weist das Unternehmen C, das für die Entwicklung verantwortlich ist, in einer Sitzung der Projektleitung Ende März auf Abstimmungsprobleme zwischen dem Finanzministerium und der nachgeordneten Behörde hin. Das führe zu Abweichungen zwischen Schnittstelle und Zielsystem. Bei den Tests werden Fehler in den Wertehilfen und bei den männlichen und weiblichen Bezeichnungen festgestellt. C mahnt insgesamt eine bessere Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium an.

In der Diskussion um die Zugangssoftware entscheidet man sich für die Client-Software, also gegen die Browser-Variante.

Nach mehreren vorangegangenen Workshops schlägt der Auftragnehmer in einer Projektleitersitzung ein Re-Design der Projektplanung vor. Der themenorientierte Projektstrukturplan soll durch den terminorientierten D-Plan abgelöst werden. Dies lehnt der Auftraggeber ab mit Hinweis darauf, dass für ihn der Schwerpunkt auf den Fachthemen liegt. Die Unternehmen A und B sind über die Ablehnung

bestürzt. Sie betonen, dass die Ablehnung ohne Alternativvorschlag nicht akzeptabel sei. Diese Vorgehensweise sei Projekt gefährdend.

Anschließend wird über die Änderung der Projektleitersitzungen gesprochen. Vorschlag des Auftragnehmers zur Verbesserung der Projektkommunikation ist ein monatliches Treffen der TPL und der Projektleitung sowie ein monatliches Treffen der Projektleiterrunde.

Kritischer Punkt ist nach wie vor die Verzögerung bei den Tests. In einer Art „Kassensturz“ versucht die Projektleitung, sich einen Überblick über den aktuellen Status zu verschaffen. Sie lässt sich zu diesem Zweck spezielle Berichte aus den Teilprojekten liefern. Der Auftraggeber hält den Abschluss der Tests bis Ende April für nicht haltbar. C moniert, dass die Geschäftsprozessverantwortlichen und Fachadministratoren um Meinungsführung ringen und dass deshalb die fachliche Arbeit nur schwer beurteilt werden könne. B hält die Berichte für ungeeignet, den Projektstatus überhaupt seriös beurteilen zu können. Der Konsortialführer unternimmt einen neuen Anlauf, um das Berichtswesen umzustellen und dadurch transparenter zu machen. Der Auftraggeber lehnt ab, um Unruhe zu vermeiden. Man kann sich dazu durchringen, die bestehenden Berichte zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer besser zu kommunizieren.

Ein neuer Projektstrukturplan wird auf Drängen des Konsortialführers A diskutiert. Die Diskussionen ziehen sich über mehrere Wochen hin und bestätigen letzten Endes den Status Quo. Nachdem die Veröffentlichung zunächst für Mitte April geplant ist, wird die von A favorisierte Änderung der Projektstruktur Ende April 2003 endgültig abgelehnt.

Der Integrationstest wird vorbereitet. Der Auftraggeber kann den Zieltermin Ende April für die Tests der Stellenwirtschaft und Dienstpostenverwaltung nicht halten. Einzige Möglichkeit wäre die Unterstützung durch den Auftragnehmer. Neuer Termin für den Abschluss der Funktionstests ist Mitte Mai und für den Integrationstest Mitte Juni. Ende Mai sind die Funktionstests im Bereich Dienstpostenverwaltung zu 60% und im Bereich Stellenwirtschaft zu 90% erledigt. Der Zeitplan kann laut Auftraggeber gehalten werden. Die Voraussetzungen für den Integrationstest sind nach Angaben der Berater geschaffen.

Für den Integrationstest soll der Auftragnehmer die Kriterien dafür definieren, was er unter einem „stabilen System“ versteht. Er sieht dies zwar eigentlich als Aufgabe des Kunden und nicht Gegenstand des Vertrags, willigt aber dennoch ein und liefert einen Kriterienkatalog, der später auf Wunsch des

Auftraggebers mehrmals ergänzt wird. Laut Projektleiter des Ministeriums sei die Anforderung an ein stabiles System so umfangreich wie möglich zu definieren, um den Produktivstart nicht zu gefährden. Danach sollen die Zusatzentwicklungen getestet werden. Der Auftragnehmer sieht die termingerechte Herstellung der Schulungsunterlagen in Gefahr, wenn diese Termine nicht gehalten werden. Die Workflows, die realisiert werden sollen, sind jetzt ausgewählt. Für die Gesamtprozedur wird ein Fahrplan erarbeitet. Es wird versucht, die Konzeption der Dienstpostenverwaltung zu beschleunigen. Die Konzeption soll im Mai vorliegen. Die Zusatzentwicklungen hierfür brauchen wegen des erst spät fertig gestellten Konzeptes bis Oktober.

Der Auftraggeber schlägt die gemeinsame Schulung der Führungskräfte durch Auftraggeber und Auftragnehmer vor. Der Konsortialführer wehrt ab, weil das nicht Vertragsinhalt ist.

Im Bereich Personalabrechnung bereitet der Wegfall des Vier-Augen-Prinzips bei der Pflege der abrechnungsrelevanten Stammdaten Schwierigkeiten. Dieses Prinzip ist im neuen System technisch nicht vorgesehen und kann mit vertretbaren Mitteln nicht im Projekt realisiert werden. Das Ministerium schlägt vor, die Datenbank zu spiegeln und die erfassten Daten nicht in der Produktivdatenbank abzuspeichern, sondern in einer gespiegelten „vorproduktiven“ Datenbank. Erst nachdem die Daten durch Unterschrift autorisiert sind, sollen sie in die Produktivdatenbank übertragen werden. Es wird eine Ersatzlösung geschaffen, bei der einerseits eine Belegprotokollierung im Hintergrund mitläuft und die Eingaben im Nachhinein nachvollzogen werden können. Andererseits werden in einer zusätzlichen Auswertung alle Datensätze erfasst, die noch nicht freigegeben wurden, um sie für die Abrechnung freizugeben.

#### 4.6.4 Dritte Krise: Reorganisation des Projekts

Der Konsortiumssprecher ruft im März 2003 den AG-Gesamtprojektleiter an und versucht nochmals, ihn auf die Reorganisation des Projekts, wie sie in dem Schlichtungsworkshop im Februar angeregt wurde, festzulegen. Hierzu gehören nach seinem Verständnis insbesondere die Schaffung von Teilprojektleitern für die einzelnen Themengebiete, die Ausstattung der TPL mit mehr Entscheidungskompetenz und die Einführung eines gemeinsamen Berichtswesens, wie er später im Interview angibt. Sein Gegenüber lehnt das Ansinnen ab und eröffnet ihm, dass der Auftraggeber das Vertrauen verlo-

ren habe und das Projekt in dieser Weise nicht mehr fortsetzen wolle. Mittlerweile ist man im Ministerium zu der Auffassung gelangt, dass die Rückmeldung der Firmen A und C auf die „vorsichtigen Signale“, dass das Ministerium eine „grundlegende Änderung des Projekts“ wolle, nicht adäquat gewesen seien. Man ist der Meinung, dass das Unternehmen A nicht mehr der geeignete Partner zur Lösung der Probleme im Projekt sei. Zu diesem fest gefügten Bild tragen auch Probleme mit einem anderen Großprojekt des Ministeriums bei, die ebenfalls zum Teil von der Firma A zu vertreten waren.

Auch die Konsortialpartner gehen auf Distanz zu A. Mitte April schreibt der Manager der Firma C dem Konsortiumssprecher, dass das Konsortium auf Wunsch des Auftraggebers das Projekt ohne A fortsetzen wolle. Der Konsortiumssprecher lehnt ab und drängt auf Vertragserfüllung. In den dann folgenden Verhandlungen werden von den zwei Konsorten B und C drei Forderungen als indisponibel dargestellt: Die Konsortialführerschaft solle auf B übergehen, die Projektleitung solle ausgetauscht werden und der Verantwortliche für das Betriebskonzept solle ebenfalls gewechselt werden.

Anfang Mai 2003 entwirft der AN-Projektleiter einen neuen Projektablaufplan und einen neuen Projektstrukturplan mit Tandembesetzungen aus Auftragnehmer und Auftraggeber und stimmt beide mit dem Auftraggeber ab. Im Unterschied zum bisherigen Projektstrukturplan enthält die neue Version eindeutige Teilprojekte. Eine Stunde nach der vorgeblichen Einigung ruft der AG-Projektleiter den Konsortialführer von A nochmals an, um ihm zu offenbaren, dass sich das Ministerium langfristig vom Unternehmen A trennen will. Die Verärgerung aus den letzten Beratungen des Lenkungsgremiums wirkt offensichtlich nach.

Für Ende Mai wird ein Spitzengespräch mit den Geschäftsführern der Konsortialfirmen A, B und C beim Programmleiter im Ministerium anberaunt. Es geht um die strategische Neuausrichtung im Projekt. Erklärtes Ziel des Programmleiters ist es, das Unternehmen A als Konsortialführer abzulösen. Im Vorfeld des Gesprächs halten sich die Projektbeteiligten aller drei Firmen zurück, ob die Firma B oder C die Leitung übernehmen sollen. Nach offizieller Lesart soll die Entscheidung dem Kunden überlassen werden. Für den Geschäftsführer von A, der mittlerweile gewechselt hat und der bisher in der Projektarbeit nicht in Erscheinung getreten war, ist es der erste ernsthafte Einsatz für dieses Projekt. Er lässt sich vor dem Termin nur oberflächlich über die Gesprächshintergründe informieren, wie seine Mitarbeiter bemängeln. Zudem erscheint für A neben dem Geschäftsführer ein weiterer Manager, ein ehemaliger Wirtschaftspolitiker, dem die Vorgeschichte des Projekts vollkommen unbekannt ist. Er

schlägt lediglich vor, das Problem auf Staatssekretärebene „beim Kaffee“ zu lösen. Dies stellt keinen geeigneten Lösungsversuch dar und verstärkt zudem den schlechten Eindruck, den das Ministerium von A hat.

In der Sitzung betont der Programmleiter, dass er der Firma A aufgrund der zahlreichen Verzögerungen nicht mehr vertraue, das Projekt als Konsortialführer noch zum Erfolg zu führen. Dafür erscheinen ihm die Projektverantwortlichen des Konsortialführers und die Projektgruppe einfach zu zerstritten. Benötigt werde ein unbelasteter Integrationsmanager, der die verschiedenen Interessen und Unternehmenskulturen zusammenführen könne. Es werden beide Varianten durchgespielt. Die Entscheidung fällt für das Software- und Beratungsunternehmen B. Die Honoraranteile werden entsprechend angepasst. Der Anteil von B wird fast verdoppelt, C erhält eine leichte Aufstockung und der Anteil der Firma A wird halbiert. Der Geschäftsführer von A stimmt zu. B soll den Gesamtprojektleiter stellen und einen Großteil der Projektsteuerungsaufgaben wahrnehmen. Die Rollen der Firmen C und vor allem A werden reduziert. Sie erhalten fast ausschließlich operative Aufgaben. Der bisherige Projektleiter von der Firma A2 wird TPL für das heikle Thema Datenübernahme. Als Termin für den Produktivstart wird der erste Dezember 2003 festgelegt.

Es ist der zweite Wechsel in der Gesamtprojektleitung auf Seiten des Auftragnehmers und die bisher bedeutendste Reorganisation in der Projektstruktur. Der neue Konsortialführer B fordert beim Auftraggeber mit Nachdruck seinen Führungsanspruch ein, wie ein Ministeriumsvertreter später im Interview zitiert: „Wenn Ihr uns also formal die Konsortialführerschaft anvertraut, dann müsst Ihr uns auch inhaltlich vertrauen.“ Die Führungskräfte von B treffen von nun an die wichtigen Entscheidungen in einem engsten Führungskreis zusammen mit dem Programmleiter, dem Gesamtprojektleiter und dem operativen Projektleiter im Ministerium. Der AG-Projektleiter ist sehr angetan von den methodischen Kompetenzen des neuen AN-Projektleiters. Der neue und der alte AN-Projektleiter ergänzen sich nach Kundenangaben gut.

Im Juni 2003 hält der Programmleiter des Ministeriums Rücksprache mit seinem Staatssekretär. Der Staatssekretär überlässt die Steuerung des Projekts vollständig dem Programmleiter und zieht sich selbst angesichts paralleler Probleme mit einem anderen Großprojekt aus dem Projekt zurück. Faktisch hatte er auch schon vorher die Steuerung weitgehend dem Programmleiter überlassen. Etwa zur gleichen Zeit scheidet der AG-Gesamtprojektleiters altersbedingt aus. Die Position wird mit einem

langjährigen Referatsleiter für Personalangelegenheiten wiederbesetzt, der schon seit dem Jahr 2000 im Lenkungsgremium mitwirkt. Der neue Gesamtprojektleiter, der kurze Zeit später zum Unterabteilungsleiter benannt wird, hält das Projekt nach eigenen Angaben für schwierig und sehr komplex wegen der Heterogenität des Ministeriums und des nachgeordneten Bereichs sowie wegen der Tatsache, dass es sich hierbei um das erste Projekt dieser Art handelt.

In der darauf folgenden Sitzung der Projektleitung Mitte Juni kommt die neue Projektstruktur zum Tragen. Erstmals wird die Projektleitung von der Firma B wahrgenommen. Das neue Organigramm sieht das Lenkungsgremium als oberste Ebene, eine Gesamtprojektleitung als mittlere Ebene und eine operative Projektleitung als untere Leitungsebene vor mit den Funktionen Projektmanagement, Fachkoordination und Behördenkoordination. Mehrere Details wie die Rolle der Gesamtprojektleitung und das Zusammenspiel zwischen operativer und Gesamtprojektleitung sind nicht geklärt. Diese Struktur gilt offiziell noch als Diskussionsvorschlag und wird dem Lenkungsgremium im Juli zur Verabschiedung vorgelegt.

Mitte Juli 2003 findet die vorerst letzte Projektleitungssitzung statt. Man einigt sich darauf, die als ineffizient empfundenen Projektleitungssitzungen nur noch themenbezogen einzuberufen. B steuert das Projekt stattdessen im engsten Führungskreis zusammen mit den wichtigsten Entscheidungsträgern des Ministeriums. Die bisher erstellten Statusberichte werden durch ein weniger formalisiertes Risikomanagement ersetzt.

Die neue Projektstruktur wird im Juli offiziell im Konsortialausschuss vorgestellt und erwartungsgemäß bestätigt. Die Konsorten diskutieren darüber, welche Firmen zukünftig mit wie viel Personen im Lenkungsgremium vertreten sein sollen. Ziel des Auftraggebers ist es, das Gremium zu verkleinern und deshalb weniger Firmenvertreter zuzulassen. Das würde bedeuten, dass A nun auch nicht mehr im Lenkungsgremium vertreten wäre. Nachdem A mit Unterstützung durch C interveniert, verständigen sich die Firmen darauf, dass dennoch alle drei Konsortialfirmen weiterhin vertreten sein sollten, solange der Kunde seine eigene Präsenz nicht auch deutlich verkleinert (was er nicht vorhat). Der bisherige Konsortiumssprecher von A vertritt damit gleichermaßen die Firmen A1 und A2. Für die geleisteten Mehraufwendungen wird eine pauschale Regelung für alle Firmen festgelegt. Das Konsortium verzichtet damit auf Einzelnachweise nach dem Verschuldensprinzip. Die geänderten Budgetanteile werden in den Konsortialvertrag aufgenommen.

Die neue Projektleitung unter der Firma B nimmt Mitte Juli 2003 eine Bestandsaufnahme des Projektes vor. Dabei werden Interviews zum Team, zur Planung, zum Sachstand, zur Methode und zum Budget durchgeführt. Der Auftragnehmer schlägt vor, den Systemumfang bis zum Produktivstart zu begrenzen und grundsätzlich nur die Funktionalitäten produktiv zu setzen, die bis Mitte Juni fertig gestellt und getestet sind. Alle übrigen Funktionalitäten werden anschließend in der Reihenfolge ihrer Priorität realisiert. Der Auftraggeber weist auf die Widersprüchlichkeit dieses Vorgehens zum Vertrag hin. Er befürchtet rechtliche Konsequenzen bei einer internen Haushaltsprüfung, wenn die Abnahme ausgesprochen werden würde, obwohl nicht alle vertraglich vereinbarten Arbeiten erledigt sind.

Die Runde verständigt sich darauf, für die Auswertungen einen Redaktionsschluss festzulegen und sie der Personalvertretung vorzulegen. Die Integrationstests sind noch nicht abgeschlossen und brauchen zwei Wochen länger als geplant. Es wird versucht, die Schulungen dadurch nicht zu verzögern.

#### 4.6.5 Schulungen und Vorbereitung der Datenübernahme

Die Funktionstests werden Mitte Juni und die Integrationstests im Juli 2003 abgeschlossen. Ab diesem Zeitpunkt kann nach übereinstimmender Auffassung aller Beteiligten von einem „stabilen System“ gesprochen werden. Nun findet nach langen internen Diskussionen die Schulung der Anwender statt.

Die Schulungen gehen bis Anfang Dezember. Vertragliche Grundlage für die Schulungen sind die Nachverhandlungen im Februar 2003. Insgesamt werden 70 Anwender aus den Pilotbehörden am System geschult. Jeder Anwender erhält zwölf Tage Schulung.

Die Datenübernahme wird konzeptionell bereits seit Mai 2002 vorbereitet. Datenquellen sind das Abrechnungssystem, mehrere heterogene Vorsysteme und eine Vielzahl von Papierdokumenten in den Pilotbehörden, die nicht in elektronischer Form zur Verfügung stehen und erst manuell erfasst werden müssen. Bereits im Juli 2002 erhöht sich der Aufwand für die Datenübernahme in den Pilotbehörden. Da die Einstellungen am System fortwährend geändert werden, müssen auch die Datenfeldliste, die alle Datenfelder aufführen soll, die in das neue System zu übernehmen sind, sowie die entsprechende Excel-Vorlage zur manuellen Datenerfassung ständig mit großem Aufwand angepasst werden. Zunächst ist geplant, dass die Pilotbehörden im Januar mit der Erfassung jener Daten beginnen werden, die bisher noch nicht elektronisch vorliegen. Die Behörden werden obendrein aufgerufen, sich zu mel-

den, falls sie Engpässe haben. Doch erst im Februar 2003 wird für die Datenfeldliste ein Redaktionsschluss festgelegt.

Erst Ende Juni 2003 legt der verantwortliche TPL der Firma A2 nach einem aufwändigen Abstimmungsprozess (13 Versionen) dem Auftraggeber das Datenübernahmekonzept vor. Die Projektleitung des Ministeriums nimmt das Konzept zwar zur Kenntnis, äußert sich jedoch inhaltlich nicht dazu.

Aufgrund eines strukturell fehlerhaften Exports aus dem Abrechnungssystem stehen bis Ende September keine validen Altdaten zur Verfügung. Erst nach einem Hinweis der Firma C stellt der Kunde das System für den Export richtig ein.

Nebenbei müssen die fehlenden Berechtigungen eingerichtet, Probleme bei den Antwortzeiten behoben und zahlreiche Support Packages eingespielt werden.

## *4.7 Datenübernahme und Produktivstart*

Laut Projektplanung soll mit einer einmaligen Übernahme der bisherigen Daten aus den Altsystemen der Start des nun fertig eingestellten und getesteten Produktivsystems eingeleitet und damit die erste Projektphase der Pilotierung abgeschlossen werden.

### **4.7.1 Erster Versuch: gescheiterter Produktivstart**

Kurz vor dem geplanten Produktivstart unterbreitet die Projektleitung des Auftraggebers dem Konsortium eine umfangreiche Mängelliste, die das Konsortium abzarbeiten hat. Die Liste enthält zwar durchaus berechtigte Positionen, die Vorgehensweise und der Zeitpunkt werden aber im Konsortium als Bremsmanöver aufgefasst, mit dem das Ministerium sein geringes Interesse an einer pünktlichen Datenübernahme zum Ausdruck bringe. Ende Oktober 2003 tagt der Konsortialausschuss und beurteilt den Arbeitsstand im Hinblick auf den bevorstehenden Produktivstart. Die Schnittstelle in die Personalabrechnung, die Vorbereitung der Datenübernahme und die Einrichtung der Berechtigungen werden weiterhin als kritisch eingeschätzt. Aber trotz der aktuellen Probleme sieht man den Produktivstart zum ersten Dezember insgesamt als nicht gefährdet an. Für spätere Diskussionen sorgt vor al-

lem die Einschätzung des Vertreters der Firma A2, der für die Datenübernahme verantwortlich ist, dass die Übernahmeprogramme einen unkritischen Stand erreicht haben. Er beruft sich dabei auch auf einen Berater der Firma B, der die Arbeiten an den Programmen begutachtet hatte. Man beschäftigt sich mit den Planungen für die kommenden Rollout-Phasen und mit den geplanten Vertragsänderungen.

Massive Probleme bereiten die fehlerhaften Daten, die aus den Pilotbehörden geliefert werden. Ende Oktober findet zwar ein gemeinsamer Workshop zur Fehlerbehebung statt, doch die danach notwendigen Fehlerkorrekturen und Tests, für die die Auftraggeberseite verantwortlich ist, unterbleiben. Der verantwortliche TPL für die Datenübernahme von A2 beklagt später, dass der Kunde die richtige Einstellung zum Projekt vermissen lässt. Mehrfach habe er festgestellt, dass die Mitarbeiter [des Auftraggebers] auch kurz vor Produktivstart um 16.30 Uhr nach Hause gehen oder dass der Leiter des Fachzentrums vor Produktivstart in Urlaub geht. Bei auftauchenden Problemen werde fast immer eine Terminverschiebung erwogen.

Mitte November 2003 stellt der für die Datenübernahme verantwortliche TPL dem Auftraggeber die übernommenen Daten offiziell zur Abnahme bereit. Bis dahin kann die Anzahl der fehlerhaften Personalstammsätze nach insgesamt sechs Testläufen auf unter 1% gesenkt werden. Doch in dem sich nun anschließenden Gesamtintegrationstest, bei dem eine komplexe Kette von Geschäftsprozessen durchlaufen wird, zeigen sich statistisch ungefähr zwei Fehler pro Personalstammsatz<sup>69</sup> – für den Produktivstart eine unakzeptable Fehlerzahl, auch wenn aus Sicht der Firma A2 keine Abnahme verhindernden Fehler dabei sind. Die Übernahmeprogramme seien demnach zwar funktional geeignet, hätten jedoch aufgrund der fehlenden Zuarbeit des Auftraggebers noch fachliche Mängel. Die Berater der Firmen A und B kategorisieren sofort die Fehlerliste und stellen dabei fest, dass der überwiegende Teil der Fehler auf der mangelhaften Qualität der Ausgangsdaten beruht.

Trotzdem stoppt der AG-Gesamtprojektleiter umgehend den Produktivstart – eine knappe Woche vor dem geplanten Termin –, weil „die Datenqualität so schlecht war, dass dies den Pilotbehörden nicht zuzumuten war“, wie er später im Interview betont. Zwei Tage später findet sich in höchster Eile der Konsortialausschuss zu einer außerordentlichen Sitzung zusammen, um den Produktivstart dennoch

---

<sup>69</sup> Ein Personalstammsatz umfasst alle zugehörigen Stammdaten zu einer Person.

zu ermöglichen. Der zuständige TPL für die Datenübernahme, der telefonisch dazugeschaltet wird, gibt an, dass er noch fünf Tage für die Datenkorrekturen und eine massive Unterstützung durch die Pilotbehörden braucht, um die Fehler zu beseitigen. Die Schnittstelle war aufgrund der Zeitknappheit ungenügend getestet worden. Die Teilprojektleiterin für die Abrechnungsschnittstelle hat allerdings noch größere Probleme. Sie geht für die Korrekturen an der Schnittstelle in die Personalabrechnung von mindestens drei Wochen Zeitbedarf aus. Auch die Pilotbehörde P1 äußert ernsthafte Zweifel, ob dieses Vorgehen zum Erfolg führe. Sie befürchtet einen erheblichen Mehraufwand durch die geplante Inbetriebnahme. Die Schnittstelle in die Personalabrechnung stellt sich nach Auffassung des Programmleiters im Ministerium als „nicht beherrschbar“ heraus.

Man einigt sich darauf zu retten, was zu retten ist, und lässt einen Vorschlag zur kurzfristigen Behebung der Fehler erarbeiten. Dieser Plan liegt tags darauf auf dem Tisch, wird aber vom Ministerium mit der pauschalen Begründung abgelehnt, der Vorschlag sei „nicht Ziel führend“, da er im Wesentlichen auf den gleichen Mitteln und Methoden beruhe, „die sich eindeutig als unzureichend erwiesen haben“. Der Projektleiter erläutert die Ablehnung damit, dass der Ressourceneinsatz nicht abgestimmt und die Zeit zu knapp bemessen sei. Zudem sei eine Wiederverwendbarkeit für die Rollout-Phasen nicht zu erkennen.

Der Programmleiter im Ministerium bekommt einen Anruf aus der Projektleitung. Ihm wird mitgeteilt, dass auch dieser Termin aufgrund von Fehlern bei der Datenübernahme nicht zu halten sei. Schuld sei im Wesentlichen die Firma A. Kurze Zeit später ruft der Programmleiter den Geschäftsführer von A an, um ihm mitzuteilen, dass das Ministerium kein Vertrauen mehr zu A hat.

Der AG-Gesamtprojektleiter erklärt den Abnahmetest und damit den Produktivstart für endgültig gescheitert und droht mit Verzugsetzung zum ersten Dezember. Konsortialführer B bittet den Projektleiter im Ministerium, auf die Verzugsetzung zu verzichten und ruft das Eskalationsgremium an, das für solche Fälle geschaffen wurde. Daraufhin verlangt der AG-Projektleiter im Ministerium einen erneuten Vorschlag zur Fehlerbehebung. Nebenbei bemängelt er, dass das ursprüngliche Datenübernahmekonzept „nicht verwendbar“ sei. In einer eilig einberufenen Telefonkonferenz mit allen strategischen Führungskräften des Konsortiums wird vorgeschlagen, dass die Aufgabe der Datenübernahme im Wege der Ersatzvornahme (vgl. Abschnitt 4.2.2) gemäß Konsortialvertrag auf die Firma A1 übergehen soll. Ein Alternativvorschlag von A1 wird allerdings ebenfalls abgelehnt, weil er die Komplexität ver-

kennen und Risiken auf den Auftraggeber verlagern würde. Der Auftraggeber fordert stattdessen Konsortialführer B auf, selbst die Datenübernahme zu realisieren.

Im Eskalationsgremium des Konsortiums Anfang Dezember werden der vorläufige Stopp der Projektaktivitäten und das Aussetzen der Planungen für das kommende Jahr 2004 bekannt gegeben. Der Starttermin wird auf unbestimmte Zeit verschoben. Nebenbei stellt sich in der Sitzung auch heraus, dass die Firma C mit der Schnittstelle in die Personalabrechnung ebenfalls nicht fertig geworden ist.

Das Ministerium schlägt ein externes Audit zur Klärung der Fehler vor.

Einen schnellen erneuten Anlauf zur Datenübernahme gibt es auch im neuen Jahr 2004 erst einmal nicht. Stattdessen flammt zwischen den Konsorten die Diskussion darüber auf, ob Konsortialführer B nun die Datenübernahme im Wege der Ersatzvornahme leisten soll. Laut Konsortialvertrag kann ein Konsorte auf Kosten des anderen „alle zumutbaren Anstrengungen“ unternehmen, um Ansprüche des Auftraggebers abzuwenden, die der andere Konsorte verschuldet hat. Demnach würde B die Aufwendungen für die Datenübernahme von A vergütet bekommen. Um das zu verhindern lässt A ein juristisches Kurzgutachten anfertigen, in dem ein möglicher Anspruch von B auf Honorierung negiert wird. Das Unternehmen A muss B nach langen Diskussionen dennoch die Aufwendungen für die Datenübernahme ersetzen, allerdings „nur“ zum Selbstkostenpreis, d.h. ohne den sonst üblichen Aufschlag.

#### 4.7.2 Stillstand

Es folgt eine Phase der Stagnation. Es gibt kaum noch Aktivitäten im Projekt. Das knappe Budget der Firmen und die mittlerweile völlig offene Frage, ob und mit welchem Zeithorizont das Projekt weitergeht, verhindern größere Anstrengungen des Konsortiums. Das Projekt „zerbrösel“, wie es der Programmleiter im Ministerium später nennt.

Während sich das Ministerium mit den Firmen B und C auf eine Budgeterhöhung einigen kann, kommen die Verhandlungen mit A nicht voran. A hat von allen drei Firmen den größten Anteil an Mehraufwendungen. Ministeriumsintern bereitet man sich auf die Rückabwicklung des Projekts und eine juristische Auseinandersetzung mit den Firmen vor. In einer internen Sitzung wird gefragt, welche Konsequenzen es hätte, wenn das Projekt abgebrochen werden würde. Mehrere Projektverantwortliche sprechen sich für den Abbruch und für einen „unbelasteten Neuanfang“ aus. Doch die Aussicht auf

eine jahrelange juristische Auseinandersetzung mit den Firmen mit dem entsprechenden Medienecho, ungewissem Ausgang und den politischen Auswirkungen lässt den Programmleiter davor zurückschrecken, das Projekt abzubrechen. Auf die Entscheidung wirkt sich auch das bereits erwähnte Großprojekt aus, in dem es ebenfalls erhebliche Verzögerungen bis zum Produktivstart gibt. Der Programmleiter teilt den Firmen mit, dass das Ministerium den Erfolg trotz aller Schwierigkeiten immer noch anstrebe.

### 4.7.3 Produktivstart

Die neue Projektleitung der Firma B hat augenscheinlich eine stärkere Position innerhalb des Projekts als ihr Vorgänger.

Gegen Ende März 2004 diskutieren die Vertreter des Konsortiums die Vorschläge des Ministeriums, die Abrechnungsschnittstelle aus dem Leistungsumfang des Vertrages herauszunehmen und den Produktivstart auf den ersten August festzulegen. Da weiterhin strittig ist, ob Konsortialführer B einen Anspruch aus der Ersatzvornahme der Datenübernahme gegenüber A hat, wird in einem Beschluss ausdrücklich festgehalten, dass die Festlegungen zur Projektplanung kein Präjudiz in dieser Hinsicht darstellen. Während A den Punkt auf der operativen Projektleitungsebene klären will, sprechen sich B und C für eine Entscheidung im Eskalationsgremium aus.

Noch am selben Tag hört der bisherige Konsortiumssprecher aus der Firma A1 altersbedingt auf und übergibt die Geschäfte an einen jüngeren Kollegen. Gleichzeitig wechselt der gesamtverantwortliche Geschäftsführer der Firma A für das Projekt, der gleichzeitig die Vertretung im Eskalationsgremium wahrnimmt. Der neue Geschäftsführer nennt in einem ersten Gespräch mit dem Programmleiter im Ministerium als oberstes Ziel, dass das Projekt erst einmal „zum Laufen“ kommen soll.

Kurz darauf treffen sich Ende März die Verantwortlichen des Konsortiums und des Ministeriums zu einer Sitzung des Lenkungsgremiums und legen den Produktivstart auf Anfang August fest. Die Firma A ist nicht vertreten und erhebt formal Widerspruch. Die Schnittstelle in die Personalabrechnung wird weiterhin als kritisch eingestuft. Sie wird vorläufig ausgeklammert. Man einigt sich darauf, dass die Daten in beiden Systemen, dem Personalverwaltungssystem und dem Abrechnungssystem, parallel eingegeben werden. Dieses Verfahren wird projektintern als „Drehschemel-Schnittstelle“ bezeichnet.

Damit den künftigen Nutzern die Umstellung auf das neue Personalverwaltungssystem und die doppelte Datenerfassung erleichtert wird, wurde die Oberfläche des neuen Systems an das bisherige Abrechnungssystem angeglichen. Das Finanzministerium besteht zwar nach wie vor darauf, dass die Abrechnung im Finanzressort verbleibt und von einer nachgeordneten Behörde des Finanzministeriums durchgeführt wird, es gibt aber seinen unterschweligen Widerstand gegen das Projekt auf und stimmt einem Produktivstart zunächst ohne Schnittstelle zu. Dem Programmleiter und dem Vertreter von B sollen 14tägig Berichte zum Projektfortschritt vorgelegt werden.

Später im Interview erläutert der Programmleiter, dass das Finanzministerium signalisiert hat, dass es sogar denkbar wäre, nach und nach die Personalrechnung auf das neue System umzustellen, wenn das System künftig funktioniere.

Die Projektorganisation wird sowohl auf Auftraggeber- als auch auf Auftragnehmerseite umgestellt. Seit April finden wieder Projektsitzungen statt, die nun Teilprojektleitbesprechungen heißen. Im Mittelpunkt der Arbeiten stehen nun die erneute Vorbereitung der Datenübernahme und des Gesamtintegrationstests. Gleichzeitig sind zahlreiche Zusatzentwicklungen in Arbeit. Doch anders als im Vorfeld des ersten Versuchs besteht nun nicht mehr der Anspruch, den vollen Leistungsumfang zu realisieren, sondern nur die Anforderungen, die für den Produktivstart erforderlich sind. Die Entwicklungsarbeiten werden mit unterschiedlichen Prioritäten versehen und dementsprechend realisiert. Die letzten Support Packages werden eingespielt. Die Firma C versucht, die Funktionsfähigkeit der Abrechnungsschnittstelle nachzuweisen, doch es bleibt dabei, dass dieses Thema ausgeklammert bleibt.

Das Eskalationsgremium des Konsortiums tagt Anfang Mai und stellt die derzeitige Beschlusslage fest: Produktivsetzung am ersten August und Datenübernahme im Wege der Ersatzvornahme durch B. Der neue Vertreter von A äußert sich besorgt über die Atmosphäre im Projekt und über die mangelhafte Mitwirkung des Kunden. Er betont die herausgehobene Bedeutung des Projekts, bekräftigt, dass die Firma A ihre Pflichten im Projekt erfüllen werde, und fordert eine faire Behandlung durch die Konsortialpartner. Während der Vertreter von A davon ausgeht, dass die Datenübernahme nach dem bisherigen Konzept mit geringen Nacharbeiten funktioniere, widerspricht ihm der Vertreter von B und verweist auf die Analyse des ersten, gescheiterten Versuchs. Trotzdem bietet der Vertreter von A Unterstützung bei der laufenden Ersatzvornahme zur Datenübernahme und im Gegenzug eine Reduzierung des Restanteils von A in der Rollout-Phase an. Das Thema wird bis zur nächsten Sitzung

vertagt. Man einigt sich darauf, 14tägig eine Telefonkonferenz zum Projektstand abzuhalten und ein gemeinsames Meeting des Projektteams und des Managements zur Verbesserung der Motivation zu veranstalten. B wird künftig mit zwei Geschäftsführern im Lenkungsgremium vertreten sein. A entsendet als Gesamtunternehmen in den Konsortialausschuss ebenso wie auch jetzt schon in das Eskalationsgremium nur noch einen Vertreter.

Bis zum Produktivstart ist auf operativer Ebene einiges zu tun. Nach Übergang des Aufgabenpaketes auf die Firma C werden die Programme für die Datenübernahme noch einmal neu entwickelt. Wesentlicher Aspekt ist in diesem Zusammenhang, dass der Auftraggeber stärker als vorher einbezogen und „in die Pflicht“ genommen wird. Das Verfahren für die doppelte Dateneingabe ohne die ursprünglich geplante Abrechnungsschnittstelle (Drehschemel) ist zu klären und den Mitarbeitern der Pilotbehörden mitzuteilen, letzte Probleme bei den Berechtigungen und Rollendefinitionen werden behoben. Die Systemadministratoren bekommen letzte Schulungen, bevor sie das System im Produktivbetrieb betreuen müssen. Die Endanwender in den Pilotbehörden, deren Schulungen wegen der Verzögerungen im Projekt bereits weit zurückliegen, bekommen Auffrischungsschulungen. Die zuletzt noch kritische Haltung der Pilotbehörde P3 wird durch eigens einberufene Informationsgespräche ausgeräumt.

Zur Sitzung des Lenkungsgremiums Ende Juni ist der Projektstand zufrieden stellend. Die Einrichtungsarbeiten am System sowie die Systemerweiterungen mit hoher Priorität sind abgeschlossen. Einzelne Funktionalitäten, die im Rahmen von Zusatzbeauftragungen umgesetzt werden und bisher niedrigere Prioritäten haben, sollen in den Wochen nach Produktivstart frei geschaltet werden. Auch die Programme zur Datenübernahme sind nach Einschätzung aller Beteiligten ausreichend getestet. Fertig sind offenbar auch die Zugangsberechtigungen für die Anwender, die bis zuletzt noch in Arbeit waren. Probleme bereitet noch die mangelhafte Qualität der Ausgangsdaten in der Pilotbehörde P3.

Den gesamten Juli hindurch wird im Betriebszentrum getestet. Es sind zwar zahlreiche Testfälle abzuarbeiten, doch die Fehler, die gefunden werden, sind meist unkritisch. Einzelne Fehler bei den Tests zur Datenüberleitung werden durch massiven Beratereinsatz in den drei Pilotbehörden nach und nach behoben. Das Hauptproblem aus Sicht der Programmleitung sind bis zum Produktivstart die Antwortzeiten des Systems. Die Untersuchungen zur Behebung langer Antwortzeiten sind langwierig, weil nicht immer klar ist, ob der „Flaschenhals“ bei den Clients, in den Servern oder im Netzwerk liegt. Es wird recherchiert, wo lange Wartezeiten aufgetaucht sind und bei welchen Transaktionen.

Noch bis Juli 2004 ist wegen der voran gegangenen Verzögerungen dennoch noch eine relativ schlechte Stimmung im Projekt. Die Datenübernahme zu Anfang August und der Produktivstart sind erfolgreich. Das System wird mit den ersten drei Pilotbehörden produktiv geschaltet. Zwar finden sich auch jetzt noch Fehler in den Datenbeständen, die aus den Altsystemen übernommen wurden, doch man einigt sich darauf, dass diese Fehler nun nach und nach von Hand bereinigt werden. Der erfolgreiche Produktivstart verstärkt nach Einschätzung der Projektverantwortlichen den Optimismus aller Beteiligten hinsichtlich des Projekterfolges deutlich.

#### *4.8 Nacharbeiten und Verhandlungen um die Abrechnungsschnittstelle*

Einige Wochen nach dem Produktivstart stellt sich heraus, dass in den Pilotbehörden P1 und P2 die Arbeit mit dem neuen System weitgehend reibungslos anläuft, während in der Behörde P3 jedoch Probleme auftreten, die nicht vollständig behoben werden können. Einerseits gibt es hier im Unterschied zu den anderen Behörden in Verbindung mit dem örtlichen IT-Netz erhebliche Performance-Probleme. Andererseits haben die Probleme auch mit einer Überforderung einzelner Mitarbeiter und – möglicherweise – der Gegnerschaft einiger Führungskräfte zum neuen Software-System zu tun. Diese Übergangsprobleme waren in dieser Schärfe im Projekt nicht voraussehbar gewesen, erscheinen mittelfristig aber lösbar.

Um den erfolgreichen Pilotstart zu feiern, gibt es daher Mitte September eine große Feier mit allen Beteiligten als Abschluss der Vorbereitungsphase.

Wegen der im Pilotverfahren zunächst zur Reduzierung der Problemlage bewusst noch nicht realisierten Schnittstelle in die Personalabrechnung und einer Reihe von weiteren offenen Punkten kommt es im Zeitraum zwischen Anfang September 2004 und Mitte März 2005 zu intensiven internen Diskussionen im Ministerium und mit Konsortialführer B. Zu Beginn wird in einer Klausurtagung Ende September 2004 die weitere Vorgehensweise im Projekt verabredet. Schwerpunkt ist die Vorgehensweise zur Bereitstellung der Schnittstelle in die Personalabrechnung durch die Firma C oder ein möglicher Verzicht darauf.

Dabei wird allerdings – zunächst nur intern – in der AG-Projektgruppe selber auch die Position formuliert, dass im Falle des befürchteten Misserfolgs der Schnittstelle in die Personalabrechnung nicht nur die reinen Erstellungskosten einbehalten werden müssten, sondern wegen der erheblichen Auswirkungen auf die Geschäftsprozesse der Ministeriumsverwaltung ein Siebtel des Gesamtvolumens. Einer von sieben Geschäftsprozessen wäre dann nämlich nicht im System realisiert. Diese Argumentation wird von der Projektleitung und der Projektgruppe vertreten und mit den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung begründet. Der Programmleiter im Ministerium als Gesamtverantwortlicher verwirft diese Position zunächst, um den Ausstieg des Konsortiums aus dem Projekt nicht zu provozieren. Im Hinblick auf mutmaßliche Einwände des Bundesrechnungshofs schließt er sich dieser Position dann allerdings an. Bei der nachfolgenden Besprechung zwischen dem Ministerium und C Anfang November 2004 sorgt der Projektleiter des Ministeriums mit seiner Prognose, dass das Unternehmen C die Schnittstelle in die Personalabrechnung nicht mehr realisieren könne, für Aufruhr. Die Begründung des Projektleiters ist, dass der komplexe Dialogprozess des Abrechnungssystems durch eine Schnittstelle nicht vollständig simuliert werden könne. Die sich an diese Aussage anschließenden Diskussionen ziehen sich über mehrere Wochen hin. In einem Spitzengespräch mit dem Konsortium Ende November 2004 im Ministerium kündigt der Programmleiter an, dass er die Realisierung der Schnittstelle in die Personalabrechnung nicht mehr wolle und stattdessen einen Abschlag von einem Siebtel am Gesamtvolumen fordere. Der Geschäftsführer von C räumt in diesem Gespräch zwar ein, selbst nicht abschließend sagen zu können, ob die Schnittstelle noch realisiert werden könne, die Vertreter der Auftragnehmerfirmen reagieren aber im Ergebnis mit Unverständnis auf diesen Vorstoß und äußern den Vorwurf, dass das Ministerium das Projekt mit dieser Forderung zum Scheitern bringen wolle. Das Konsortium bleibt daher offiziell bei der Aussage, die Schnittstelle doch noch realisieren zu können.

Als Ergebnis dieser Unterredung wird eine gemeinsame Arbeitsgruppe damit beauftragt, die Realisierbarkeit der Schnittstelle nochmals zu prüfen. Die Leitung der Arbeitsgruppe wird dem Qualitätsmanager aus dem Ministerium und einem Verantwortlichen der Firma C gemeinsam übertragen. Die Arbeitsgruppe kommt Mitte Januar 2005 aber zu dem Schluss, dass die Schnittstelle nicht mehr zu realisieren sei. Daraufhin ziehen die Firmen ihre Mitarbeiter weitgehend aus dem Projekt zurück. C muss mit den Konsortialpartnern B und A verhandeln, wie der mögliche Schaden, der von C zu vertreten wäre, aber weit über das Beauftragungsvolumen für die Schnittstelle hinausgeht, innerhalb des Kon-

sortiums aufgeteilt werden könnte. Gleichzeitig klärt der AG-Projektleiter, was dieses Ergebnis für die Pilotbehörden bedeutet. Auch auf der Ebene der Programmleitung wird das Zwischenergebnis mit dem Finanzministerium diskutiert. Das Finanzministerium war inzwischen von seinen Planungen abgerückt, die bisher zuständige Behörde für die Personalabrechnung aufzulösen und die Aufgaben der Personalabrechnung auf die Fachressorts zu verlagern. Stattdessen soll nun ein Shared Service Center eingerichtet werden, in dem die Aufgaben der Personalabrechnung durchgeführt werden sollten. Insoweit erklärt sich das Finanzministerium nach diesen Gesprächen übergangsweise bereit, die Abrechnungen für die Pilotbehörden weiterhin im derzeitigen Abrechnungsverfahren vorzunehmen. Damit ist nach Einschätzung des Programmleiters eine erste Hürde für die Fortsetzung des Projektes aus dem Weg geräumt.

Da die Firmen in dieser Zeit ihre Berater aus dem Projekt zurückziehen, wird in der Projektgruppe auch diskutiert, ob die Mitarbeiter des Ministeriums das Personalverwaltungssystem auch ohne externe Unterstützung warten und weiter entwickeln könnten. Dabei stellt sich heraus, dass zumindest für die Umsetzung der inzwischen beschlossenen Tarifrechtsreform doch erhebliche externe Hilfe gebraucht würde.

Der erneute Durchbruch bei den Verhandlungen zur Schnittstelle gelingt schließlich in einer Klausurtagung Mitte März 2005. In dieser Unterredung wird ein Paket in Form eines Abänderungsvertrags geschnürt mit zusätzlichen Leistungen, die bisher nicht im Vertragsumfang enthalten waren. Hierzu gehören vor allem die Umsetzung der Tarifrechtsreform, die Aufspielung einer neuen Programm-Version und eine Aufwandsstudie, in der die Machbarkeit und der voraussichtliche Realisierungsaufwand geprüft werden sollten. Weiterhin wird beschlossen, den Termin für die Rollout 1 Phase auf den ersten April 2006 zu verlegen. Die vorgeschaltete Aufwandsstudie ist für den Zeitraum von April bis Ende Juni 2005 geplant. Durch dieses Gesamtpaket, insbesondere die Hereinnahme der Tarifrechtsreform, haben beide Vertragsparteien den notwendigen Handlungsspielraum zurück gewonnen, um wieder Bewegung in die bis dahin festgefahrenen Verhandlungen um die Schnittstelle in die Personalabrechnung zu bringen.

Durch vorgezogene Parlamentswahlen ist das Ministerium zu einer vorläufigen Haushaltsführung gezwungen mit der Folge, dass alle finanzwirksamen Verträge schnell abgeschlossen werden müssen. Dabei akzeptiert das Ministerium aufgrund der Erfahrungen aus der Anfangsphase, in der die knappen

Kalkulationen einen unverhältnismäßig hohen Managementaufwand in Folge der zahlreichen Diskussionen um Leistungsumfänge und Leistungsausschlüsse bewirkten, auch – geringere – Sicherheitszuschläge bei den Firmen. Dabei wird allerdings davon ausgegangen, dass im Gegenzug von den Firmen auch Qualitätszugewinne realisiert werden, die den einseitigen Vertrauensvorschuss rechtfertigen.

#### *4.9 Zusammenfassung des Projektverlaufs*

In der Fallstudie hat sich das Ministerium nach umfangreichen Voruntersuchungen und Diskussionen im Vorfeld entschlossen, seine Personalarbeit mit Hilfe einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware zu automatisieren. Erstmals sollten somit alle Mitarbeiter des Ministeriums und der nachgeordneten Behörden mit einem einheitlichen Verfahren administriert werden. Das Vorhaben wurde als Teil eines umfassenden Modernisierungsprogramms der Regierung propagiert, war zwischen den Ressorts allerdings keineswegs unumstritten. Das Finanzministerium blockierte für etwa ein Jahr die für den Projekterfolg nötige Zusammenarbeit und schwenkte erst dann ein. Mit der Durchführung wurde ein Konsortium aus namhaften IT-Unternehmen beauftragt. Bei den Vertragsverhandlungen waren die Unternehmen zu zahlreichen Zugeständnissen bereit, was sowohl die rechtliche Ausgestaltung des Konsortiums als auch die Definition des Leistungsumfanges und den rechtlichen Stellenwert der Mitwirkungspflichten des Auftraggebers anbelangte. Unklarheiten in der Leistungsbeschreibung sorgten später immer wieder für Diskussionen. Das Projekt war in drei Phasen mit einer Gesamtlaufzeit von drei Jahren geplant. Die drei Unternehmen A, B und C gingen das Projekt mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Interessen an. Der anfängliche Konsortialführer A hatte zwar die größten Erfahrungen mit der Software-Einführung, hatte allerdings im ersten halben Jahr Probleme mit der Verfügbarkeit der Projektmanager. Das führte zur Untersteuerung im Projekt und zu einer nachhaltigen Störung des Vertrauensverhältnisses beim Kunden, die durch Probleme bei einem parallel laufenden Großprojekt, bei dem auch die Firma A für das Ministerium tätig war, verstärkt wurde und auch später nicht mehr behoben werden konnte. A geriet angesichts erheblicher Verzögerungen bei der Realisierung in Konflikt mit dem Kunden. Das Software- und Beratungsunternehmen B hatte bereits im Zuge einer Vorstudie intensive Kontakte zum Ministerium aufgebaut und konnte diese Kontakte im Laufe des Projekts ausbauen. Softwarehersteller C nahm die Position des ausgewiesenen systemtechnischen

Experten ein und beschränkte sich auf technisch anspruchsvolle Randthemen, ohne sich jedoch im Projektmanagement strategisch zu exponieren.

Bereits in der Konzeptionsphase kam es zu erheblichen Verzögerungen aufgrund externer Effekte wie der Blockadehaltung des Finanzministeriums, aber wegen der genannten internen Defizite. Die Differenzen über die Organisation und Führungsstile im Projekt führten zum Zerwürfnis zwischen Konsortialführer A und dem Ministerium und schließlich zum schrittweisen Personalaustausch in der Projektleitung bis hin zur Übernahme der Konsortialführerschaft durch B. Nach mehreren Terminverschiebungen wurde mit einjähriger Verspätung ein Stichtag zur Produktivsetzung der Phase 1 festgelegt, der dann allerdings wegen einer fehlerhaften Datenübernahme, die von A verantwortet wurde, scheiterte. Der Phasenabschluss gelang erst zu einem Ausweichtermin weitere acht Monate später. Doch auch zu diesem Termin wurde die wichtige Schnittstelle in die Personalabrechnung wegen technischer Probleme ausgelassen. In einer eingehenden Untersuchung im Anschluss an den Produktivstart kam die AG-Projektgruppe zu dem Schluss, dass die Schnittstelle nicht mehr realisierbar sei. Der Auftraggeber forderte daraufhin einen Teil des Gesamthonorars ein, der wesentlich über das Auftragsvolumen für die Schnittstelle hinausging. Der dadurch verursachte Konflikt mit dem Konsortium wurde unter Nutzung zusätzlich notwendig gewordener Beauftragungen gelöst. Der Projektablauf stellte sich im Vergleich zur ursprünglichen Planung wie folgt dar:

Vorgangname	Anfang Plan	Ende Plan	Anfang Ist	Ende Ist
<b>Pilotierung</b>	<b>24.01.2002</b>	<b>31.12.2002</b>	<b>24.01.2002</b>	<b>01.08.2004</b>
Phase 1: Organisation und Konzeption	24.01.2002	03.06.2002	24.01.2002	01.12.2002
Phase 2: Detaillierung/Realisierung	25.02.2002	13.12.2002	01.08.2002	30.07.2003
Phase 3: Überführung Produktivbetrieb	30.09.2002	31.12.2002	15.12.2002	01.08.2004

**Tabelle 10: Darstellung der Projektmeilensteine: Gegenüberstellung Planung und Ist**

Statt, wie geplant, knapp ein Jahr, benötigte die Phase 1 des Einführungsprojektes zwei Jahre und acht Monate bis zum Abschluss, der dann allerdings nicht in vollem Umfang vonstatten gehen konnte.

## 5 Auswertung der Fallstudie

Der Verlauf und die Ergebnisse des in der Fallstudie beschriebenen Projekts werden in diesem Kapitel analysiert und ausgewertet. Dabei geht es darum, die Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse zwischen der Auftraggeber- und der Auftragnehmerseite auf Projektleitungsebene unter Politik- und Machtaspekten daraufhin zu beleuchten, ob und wie Methoden des Projektmanagements eingesetzt werden, und wenn nein - warum nicht. Um sich dieser Frage zu nähern, werden in Abschnitt 5.2 die Akteurs- und Interessenkonstellationen der einzelnen Mitspieler im Projekt analysiert. In Abschnitt 5.3 werden die akteursspezifischen Entscheidungsprozesse daraufhin untersucht, welche Maßgaben des Projektmanagements dabei angewendet wurden, und welche nicht. Hierbei fließen auch Einschätzungen und Hintergrundinformationen der Projektbeteiligten mit ein. So wurden die Interviewpartner<sup>70</sup> u.a. befragt, was sie das nächste Mal in einem solchen Projekt anders machen würden („Lessons Learned“). Die Antworten wurden in diesem Kapitel mit aufgenommen.

### 5.1 Politische Rahmenbedingungen des Projekts

Die politischen Rahmenbedingungen des Projektes sind geprägt von Ressourcenknappheit in Folge des verspäteten Modernisierungskurses und den auch während der Projektlaufzeit fortdauernden Auseinandersetzungen um Grundfragen bezüglich der IT-Unterstützung. Bemerkenswert ist weiterhin die begrenzte Öffentlichkeit des Projekts.

#### 5.1.1 Verspätete Modernisierung und Ressourcenknappheit

Das Fallstudienprojekt ist Teil eines Modernisierungsprozesses (vgl. Abschnitt 2.1), der nach Einschätzung eines der Entscheidungsträger insgesamt zu spät begonnen hat. Man war demnach „lange Zeit der Auffassung, dass die notwendigen Sparmaßnahmen nur für kurze Zeit durchgeführt werden müssten, um vereinzelte Überkapazitäten abzubauen.“ Dies hat sich „als Irrtum herausgestellt.“ Statt-

---

<sup>70</sup> Eine Liste der Interviewpartner findet sich in Abschnitt 9.2.

dessen wurde der Personalabbau in den 90er Jahren fortgesetzt, und so fehlten die zusätzlichen personellen Kapazitäten, um wichtige Reformprojekte anzustoßen. „Wer sparen will, muss am Anfang erst einmal investieren.“

### 5.1.2 Ressortübergreifende Auseinandersetzungen um die IT-Strategie

Die interorganisatorische Ebene der Ministerien innerhalb des Regierungssystems ist strukturell geprägt vom Prinzip der Ressortabgrenzung (vgl. auch Abschnitt 2.4.1.3). D.h. jedes einzelne Ministerium bestimmt über die internen Angelegenheiten, wie die IT-Unterstützung des Personalmanagements, weitgehend selbst. Hinsichtlich der in der Fallstudie dargestellten technikerunterstützten Binnenmodernisierung im Personalbereich stehen sich drei Gestaltungsansprüche gegenüber:

- Vorgabe der generellen Vorgehensprinzipien hinsichtlich Organisation und IT durch das Innenressort;
- Festlegung der IT-Strategie in der Personalabrechnung durch das Finanzressort;
- Gestaltungsautonomie über die internen Abläufe in den Fachressorts.

In der Fallstudie entwickelt das Fachministerium deutlich andere Zielstellungen als das Finanz- und das Innenministerium. Die beiden Querschnittressorts streben den Einsatz zweier selbst entwickelter Software-Lösungen an, die zwar kostenlos sind, allerdings nur dezentral in einzelnen Behörden installiert werden können und nicht als zentrales System in einem ganzen Ministerium mit allen nachgeordneten Behörden einsetzbar sind. Das Ministerium verfolgt die wesentlich teurere, dafür aber komfortablere Strategie mit einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware und kann sich im Vorfeld weitgehend gegen die Querschnittressorts durchsetzen. Das Innenministerium ist im Lenkungsgremium nur sporadisch vertreten und nimmt allenfalls formalen Einfluss. Die Entscheidung des Ministeriums für Software der Firma C wird vom Finanzministerium mindestens im ersten Jahr noch torpediert. War der Hebel für das Finanzministerium im Vorfeld des Projektes noch die Mittelfreigabe, mit der man hoffte, das Projekt zu verhindern und doch noch die eigene, billigere Lösung durchsetzen zu können, so konnte diese Strategie nach Projektstart nicht mehr verfangen. Zudem musste das Finanzministerium befürchten, dass auch das bisherige Abrechnungssystem mit der neuen Software abgelöst werden und somit spürbare Effizienzvorteile in den Prozessabläufen bewirken könnte. Logische Konsequenz

wäre entweder die Zentralisierung der gesamten IT für die Personalverwaltung und Abrechnung für alle Ressorts im Finanzministerium (was derzeit nicht diskutiert wird) oder die Verlagerung der Personalabrechnung in die Fachressorts. Letzteres entspricht zunächst auch den ersten Planungen im Finanzministerium zur Auflösung der zuständigen Abrechnungsbehörde und Verlagerung der Abrechnungskompetenz in die Fachressorts. Das Finanzministerium kann sich allerdings nicht zu der neuen Software durchringen und verwirft diese Planungen später wieder.

Das Fachministerium aus der Fallstudie ist zu einer solchen Verlagerung der Personalabrechnung zwar grundsätzlich bereit, diese liegt aber nicht in dessen vordringlichstem Interesse. Das Ministerium will lediglich die Abläufe in der Personaladministration und in der Stellenbewirtschaftung straffen, nicht aber primär selbst die Abrechnung durchführen. Als sich im Finanzministerium eine entsprechende Entscheidung zur Verlagerung der Personalabrechnung nicht abzeichnet, kommt es im Ministerium zu der Entscheidung, eine automatisierte Schnittstelle zwischen beiden Systemen einzurichten – als unbefristetes Provisorium, solange bis auch die Personalabrechnung verlagert wird. Das technische Risiko dieser Übergangslösung, resultierend aus den völlig unterschiedlichen Systemphilosophien und Datenbankstrukturen, ist erheblich und wird anfangs zudem durch die Blockadehaltung des Finanzministeriums verstärkt. Doch dies kann von den Akteuren im Ministerium nicht beurteilt werden. Die Entscheidungsträger vertrauen auf die Sachkenntnisse des Softwareherstellers C, der eine befriedigende Lösung zusagt.

### 5.1.3 Große interne Bedeutung und begrenzte Öffentlichkeit

Das Projekt aus dieser Fallstudie ist nach den selbst gesteckten Modernisierungszielen des Ministeriums ein wichtiges Schlüsselprojekt für die Binnenorganisation sowohl im Ministerium als auch in den nachgeordneten Einrichtungen. Es hat erhebliche Auswirkungen auf die Personalverwaltung und – folgt man dem Ansatz der Verwaltungsmodernisierung – vor allem für die Mitarbeiter. Das Personalverwaltungssystem soll erstmals eine zentral koordinierte Personalentwicklung ermöglichen. Es geht um die Modernisierungsfähigkeit des Ministeriums und um die erstmals flächendeckende Einführung von betriebswirtschaftlicher Standardsoftware. Bei einem Scheitern des Projekts hätte aus Sicht des

Programmlleiters der ganze Ansatz der Verwaltungsmodernisierung im Ministerium und in den nachgeordneten Einrichtungen in Frage gestanden.

Gleichwohl betraf das Projekt ausschließlich die Binnenmodernisierung im Ministerium und nach Einschätzung des Gesamtprojektleiters keine Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit, was dem Projekterfolg insgesamt zuträglich war. Eine solche Medienöffentlichkeit wäre eher kontraproduktiv gewesen und hätte bei den großen Schwierigkeiten, die im Projekt zu bewältigen waren, wahrscheinlich dazu geführt, das Projekt abzubrechen. Im Parlament war es Gegenstand einzelner Anfragen und Anträge der Opposition, bei denen es indes nicht vordergründig um das Projekt selbst sondern um den gesamten Modernisierungsprozess und die Richtung der eingeleiteten Reformen im Ministerium und in den nachgeordneten Behörden ging. Hauptstreitpunkte waren allerdings vor allem Privatisierungskonzepte und die Schließung bzw. Erhaltung von Standorten. Dabei spielte nur die lange Vorlaufzeit des Projektes als Argument für die vermeintliche Unfähigkeit der Regierung eine Rolle, nicht jedoch die Verzögerung bei der technischen Umsetzung, die Gegenstand dieser Fallstudie ist. Diese Initiativen von Parlamentariern resultierten nach Einschätzung des AG Gesamtprojektleiters meist aus entsprechenden Anregungen von außen (z.B. durch betroffene Bürger aus dem Wahlkreis) und entsprachen selten den vitalen Eigeninteressen der Abgeordneten. Es gibt so gut wie gar kein originäres Interesse des Parlaments an solchen ausschließlich internen Vorgängen in den Ministerien. Dieser Befund wird auch von der Verwaltungsforschung bestätigt, in der ein öffentliches Desinteresse an der Verwaltungsmodernisierung konstatiert und deshalb mehr Öffentlichkeit und Transparenz im Modernisierungsprozess eingefordert wird (Ellwein 1994; Morath 1998; Roßnagel 2001; Berg 2002; Welz 2002; Reinermann 2004).

Vor diesem Hintergrund wurde die Federführung für das Projekt von der Hausleitung (Staatssekretärebene) auf die Ebene eines Unterabteilungsleiters delegiert. Der Staatssekretär wurde in das Projekt nur in den Anfangsentscheidungen sowie aus internen politischen Gründen beim Kick Off einbezogen. Man wollte den Pilotbehörden und den übrigen Akteuren signalisieren, dass die Hausspitze hinter dem Projekt steht. Eine weiter gehende Einbeziehung des Staatssekretärs oder des Parlaments wäre für das Projekt nicht förderlich gewesen und wurde von diesen nicht aktiv eingefordert. Die dazwischen liegende Abteilungsleiterebene wurde ebenfalls nur im Vorfeld des Projektes bei der Einsetzung der Projektgruppe aktiv und trat danach nur sporadisch auf den Plan. Während der Staatssekre-

tär mit dem Projekt vertraut war, ist nach Angaben der Beteiligten nicht auszuschließen, dass es dem Minister gänzlich unbekannt war.

Das Projekt stand von Anfang an im Schatten eines sehr viel bedeutenderen IT-Projekts, das parallel im Auftrag des Ministeriums läuft und an dem die Unternehmen A und C ebenfalls beteiligt sind. Dieses parallel laufende Großprojekt hat mit erheblichen Schwierigkeiten und Verzögerungen zu kämpfen und somit die übrigen Ressorts und die staatlichen Aufsichtsorgane sowie eine große externe Öffentlichkeit hochgradig sensibilisiert. Diese negative Öffentlichkeit gegenüber dem Ministerium und der Firma A hätte auch auf das Projekt dieser Fallstudie durchschlagen können. Die Auswirkungen wären schwer vorzusehen gewesen.

## *5.2 Akteurs- und Interessenkonstellationen*

Die Akteurs- und Interessenkonstellationen waren ausschlaggebend für die Ereignisse während des beschriebenen Projekts. In der Fallstudie traten jeweils spezifische Akteure auf der Auftragnehmerseite und auf der Auftraggeberseite in Erscheinung.

Auf der Seite des Auftraggebers waren dies folgende Akteure:

- die Ebene des Projektmanagements im Ministerium mit dem Programmleiter des übergreifenden Modernisierungsprogramms, dem (strategischen) Gesamtprojektleiter, dem (operativen) Projektleiter und der Projektgruppe, (vgl. Abschnitt 5.2.1),
- die Entscheidungsträger aus den Pilotbehörden (vgl. Abschnitt 5.2.2) sowie
- die Personalvertretung, die die Interessen der Arbeitnehmer vertrat und insbesondere Belange der Arbeitsplatzsicherheit, der Leistungs- und Verhaltenskontrolle und des Datenschutzes im Blick hatte (vgl. Abschnitt 5.2.3).

Auf Seiten des Auftragnehmerkonsortiums traten die drei Konsortialpartner mit der jeweiligen strategischen Managementebene (Vertreter im Lenkungsgremium und im Eskalationsgremium) und den operativen Akteuren (Projektmanagement) in Erscheinung (vgl. Abschnitte 5.2.4, 5.2.5 und 5.2.6). Die drei Unternehmen kamen aus sehr unterschiedlichen Richtungen der IT-Branche und verfügten über – wie

sich im Laufe des Projekts herausstellt – unterschiedliche Unternehmenskulturen, Entscheidungsstile und Projekterfahrungen.

Die genannten Akteure standen sich in einem komplexen Beziehungsgeflecht gegenüber (vgl. Abschnitt 2.4.1.1). Eine besondere Rolle spielte dabei die mühsame Netzwerkbildung auf Seiten des Auftragnehmerkonsortiums (vgl. Abschnitt 2.4.1.2) sowie die komplexe vertikale und horizontale Koordination auf Auftraggeberseite (vgl. Abschnitt 2.4.1.3).

Die einzelnen Akteure werden in den folgenden Abschnitten mit Bezug auf die Fallstudiendarstellung näher beschrieben. Dabei wird analysiert, welche kontextuellen Ausgangsbedingungen die Akteure haben, welche Interessen und Ziele sie vertreten und welche Strategien sie verfolgen. Schließlich wird kurz zusammengefasst, welche Auswirkungen dies allgemein auf das Projektmanagement hat.

### 5.2.1 Projektmanagementebene im Ministerium (Auftraggeber)

Die Ebene des Projektmanagements im Ministerium besteht aus dem Programmleiter des übergreifenden Modernisierungsprogramms, dem strategischen Gesamtprojektleiter, dem operativen Projektleiter und der Projektgruppe.

Der Programmleiter im Ministerium ist gegenüber der Hausspitze für die Umsetzung des Modernisierungsprogramms verantwortlich. Er ist damit auf Seiten des Ministeriums die höchste Eskalationsstufe im Projekt, d.h. auch bei gravierenden Problemen wurden keine höheren Hierarchieebenen direkt in das Projekt einbezogen. Der Programmleiter nimmt im Projekt eine Doppelfunktion ein. Einerseits nimmt er die interministerielle Koordination des übergeordneten Modernisierungsprogramms wahr – und damit einen Teil der Steuerung des Projekts – und andererseits ist er für das Vertragsmanagement gegenüber den Konsortiumsfirmen zuständig.

Bei einer ansonsten hohen personellen Kontinuität im Ministerium ist die Programmleitung eine der wenigen Managementpositionen, deren Inhaber im Laufe des Projekts (im Juli 2002) wechselte. Bei den anfänglichen Vertragsverhandlungen und zu Beginn des Projektes trat der (erste) Programmleiter nicht direkt in Aktion. Die für das Projekt eminent wichtigen Vertragsverhandlungen überließ er vollständig dem ihm untergeordneten Projektleiter. Der Programmleiter nahm zwar an der konstituierenden Sitzung des Lenkungsgremiums teil, doch in der Anfangsphase kam diesem Engagement nur

protokollarische Bedeutung zu. Eine aktive Rolle im Projekt übernahm erst der neue Programmleiter im Frühling 2003, als die Situation im Projekt eskalierte und über einen Wechsel in der Konsortialführerschaft und Projektleitung auf Auftragnehmerseite nachgedacht wurde. Seit diesem Moment jedoch behielt er den Einfluss im Projekt.

Einer der Aufgabenschwerpunkte des Programmleiters lag in den Verhandlungen mit dem Auftragnehmerkonsortium. Hier hat die Wahrnehmung der eigenen Interessen und der Interessen des Projekts ungefähr ein halbes bis ein dreiviertel Jahr in Anspruch genommen. In der Anfangsphase des Projekts ist eine deutliche Untersteuerung von Seiten der Programmleitung zu erkennen. Sie hatte einerseits mit dem erwähnten Personalwechsel zu tun, vor allem jedoch mit der Neuigkeit des Themas und dem Mangel an Erfahrungen sowie den notwendigen „Suchbewegungen“, um darauf adäquat zu reagieren. Die Untersteuerung dauerte mindestens bis zur ersten Projektkrise Mitte 2002, wahrscheinlich aber länger. Erst nach und nach bildete sich danach aufgrund der inzwischen zugespitzten Situation ein konfrontativer Verhandlungsstil gegenüber dem Konsortium heraus, der sich durch hartnäckiges Einfordern von strittigen Leistungsbestandteilen und eine harte Verhandlungsführung auszeichnete. Ausschlaggebend für diese Eingriffe waren die entsprechenden Forderungen aus der Projektgruppe, die der Programmleiter aufgriff und gegenüber den Firmenmanagern vertrat.

Während der Programmleiter vorrangig die Vertragsverhandlungen mit den Auftragnehmerfirmen und die „Außenbeziehungen“ zu den Nachbarressorts verantwortete, wirkte der Gesamtprojektleiter vorrangig nach innen. Die wichtigsten Entscheidungen im Projekt trafen Programmleiter, Gesamtprojektleiter und Projektleiter gemeinsam. Der Gesamtprojektleiter ist zugleich auch Vorsitzender des Lenkungsgremiums und fungiert intern vor allem als Personalvorgesetzter eines Teils der Projektmitarbeiter. Programmleiter und Gesamtprojektleiter sind hierarchisch gleichrangig. Gegenüber dem nachgeordneten Projektleiter ließen beide einen partizipativen Führungsstil erkennen und spielten vorwiegend die Rolle des Moderators und „Beraters“. Der Projektleiter konnte sich der Unterstützung beider – vor allem gegenüber den Auftragnehmerfirmen – jederzeit sicher sein. Bei den operativen Entscheidungen vertrauten beide stark auf das fachliche Votum des Projektleiters, ohne jedoch dessen Vorgehen in jedem Falle „abzunicken“. Die Projektgruppe ist fachlich dem Projektleiter unterstellt. Zwischen Projektgruppe und dem Programmleiter gibt es so gut wie keine Berührungspunkte.

Der Gesamtprojektleiter betonte im Interview die Offenheit im Ministerium für vertikale Kommunikationswege und bezweifelte, ob das Denken in Hierarchien im Ministerium stärker ausgeprägt sei als in der Privatwirtschaft. Zwar sei das Ministerium hierarchisch strukturiert, doch es weise eine starke Durchlässigkeit auf, so dass die Berichtswege auch über mehrere Hierarchieebenen hinweg praktiziert werden, z.B. vom Sachbearbeiter direkt an den Abteilungsleiter. Zugleich wird der formalen Organisation im Projekt mit Misstrauen begegnet. Informelle Kontakte seien oft wichtiger als formelle Organigramme.

Generell fällt in diesem Projekt auf, dass der Projektleiter eine für Projekte im öffentlichen Bereich (vgl. Abschnitt 2.1.5.5 und 2.7.4) ungewöhnlich starke Position einnahm. Er bildete das operative Machtzentrum im Projekt. Das liegt zum einen an einer – auch für Ministerialverhältnisse – verhältnismäßig hohen organisatorisch-personellen Kontinuität des Teams. Zum anderen gelang es dem Projektleiter, seine Handlungsspielräume sowohl nach außen (in Richtung Konsortium), als auch nach innen (gegenüber der Ministeriumsleitung und den übrigen Akteuren) zu bewahren und zu festigen. Eine Schlüsselrolle spielte dabei die hausinterne Öffentlichkeitsarbeit. Verstärkende Faktoren sind Umsetzungen in den übergeordneten Positionen (Gesamtprojektleiter und Programmleiter) sowie eine auffällige Passivität des (ersten) Programmleiters. Außerdem gelang es dem Projektleiter, die Informationen über den Projektfortschritt und die Interpretationen von Planabweichungen innerhalb des Ministeriums zu kanalisieren. Vor dem Hintergrund seiner für Ministerialverhältnisse relativ niedrigen hierarchischen Einordnung agierte der Projektleiter dennoch vorsichtig und war um ständige interne Rückversicherungen im Hause bemüht.

Dem Projektleiter oblagen sowohl die Betreuung der Aufwandsstudie im Vorfeld des Projekts als auch die Vertragsverhandlung mit den Auftragnehmerfirmen und die anschließende operative Projektsteuerung. Formal war er mit der Erfüllung der Projektziele auf Weisung der Programmleitung und in Abstimmung mit einer Reihe weiterer Akteure innerhalb des Ministeriums betraut. Dazu gehört laut Projektauftrag die Beauftragung, Koordination und Steuerung der externen Auftragnehmerfirmen sowie die Vorbereitung von Abnahmen. Die Befugnisse der Projektgruppe wurden durch interne Anweisungen der Behördenleitung im Sinne einer Steuerungsfunktion gegenüber den Auftragnehmerfirmen geregelt. Intern wurde ein weitgehend egalitärer Entscheidungsstil gepflegt, in dem jedem Teammit-

glied das Mitspracherecht eingeräumt wird und dem Projektleiter die Rolle des „Primus inter pares“ zukommt.

Der fachliche Abstimmungsbedarf mit der Personalvertretung und den beteiligten Pilotbehörden versetzt den Projektleiter auch in die Rolle des Moderators zwischen den unterschiedlichen internen Akteuren (vgl. Abschnitt 5.2.3). Dabei war der Projektleiter vor allem in der Anfangsphase an einem Image fördernden, positiven Auftreten des Projektes gegenüber den Pilotbehörden interessiert und behinderte unbeabsichtigt die fachliche Zusammenarbeit zwischen dem Auftragnehmerkonsortium und den Endkunden in den Pilotbehörden.

Das Ministerium hatte keinerlei Erfahrungen mit Einführungsprojekten dieser Art. Von Beginn des Projektes an herrschte in der Projektleitung eine latente Unsicherheit bei der Projektdurchführung. Die Anforderungen des Projektmanagements und die technisch-betriebswirtschaftlichen Aspekte der Systemeinführung waren wenig geübt und stellten für die Mitglieder der Projektgruppe in großen Teilen neue Betätigungsfelder dar. Das besonders große Misstrauen gegenüber den externen Auftragnehmerfirmen speiste sich einerseits aus den großen fachlichen und kulturellen Unterschieden zu den Beratern und einer generellen Reserviertheit gegenüber dem Konsortium, das die ministeriellen Erwartungen an Qualität und Vollständigkeit anfangs nicht erfüllte. Es war andererseits jedoch auch Ausdruck einer großen organisatorischen Geschlossenheit der Projektgruppe, die fast ausschließlich nach selbst gesetzten Regeln agierte und die zu einer substanziellen Öffnung gegenüber den externen Beratern zu keiner Zeit bereit war. Die Projektgruppe des Ministeriums bildet ein eigenes, abgeschottetes Entscheidungsforum, in dem der Auftragnehmerseite keinerlei Einflussmöglichkeiten eingeräumt werden, und in der die vorher gemeinsam gefassten Beschlüsse scheinbar nach Belieben revidiert werden. Das Ergebnis ist eine von Anfang an fraktionierte Projektorganisation mit separaten Entscheidungsgremien und ein zögerliches Entscheidungsverhalten auf der operativen Ebene. Damit wird eine parallele Projektstruktur geschaffen, die nichts anderem als der Offenhaltung von Entscheidungen und der Möglichkeit des internen „double talk“ (vgl. Abschnitt 2.7.3.4) dient.

Die Strategie bezogen auf das Auftragnehmerkonsortium lässt sich in vier Phasen unterteilen:

1. Selbstfindungsphase zu Beginn des Projekts (Januar bis Juni 2002); hier ist keine eindeutige strategische Richtung erkennbar; das Ministerium lässt den Takt vom Konsortium vorgeben und stellt allmählich fest, dass diese passive Vorgehensweise nicht Ziel führend ist;

2. „Qualität vor Zeit“ (Juli bis Dezember 2002): das Ministerium beginnt, dem Konsortium und vor allem dem Konsortialführer A zu misstrauen und zeigt sich zunehmend kompromisslos, was die Einhaltung von Qualitätskriterien und die dadurch bedingte Streckung von Terminen anbelangt;
3. Ablösung des Konsortialführers (Januar bis Mai 2003): etwas ab Januar spitzt sich die Situation durch die Terminverschiebungen zu und es festigt sich nach und nach der Eindruck im Ministerium, dass der Konsortialführer A abgelöst werden müsse; die zahlreichen Schlichtungs- und Reorganisationsversuche gipfeln in der formellen Ablösung von A in einem Spitzengespräch;
4. Reorganisation bei gleich bleibend hohen Qualitätsanforderungen (Juni bis November 2003): in dieser Phase verbessert sich zwar das Verhältnis zum neuen Konsortialführer, doch es bleibt das Misstrauen gegen die Firma A und deren Versuch der Datenübernahme;
5. Konsolidierung (Dezember 2003 bis August 2004): hier wird neues Vertrauen in Konsortialführer geschöpft.

Diese Strategiephasen sind keineswegs im Voraus vom Ministerium geplant gewesen, sondern sie ergeben sich aus einer Kette von Ereignissen, deren Enden meist nicht klar erkennbar waren und die auch anders hätte verlaufen können (vgl. Abschnitt 2.7.2.1).

Im Endeffekt bewirkt diese Strategie in Bezug auf die Anwendung von Projektmanagement eine eindeutige Prioritätenverlagerung weg vom Zeitaspekt hin zur Qualität mit dem Ergebnis, dass das Projekt zeitlich vollständig aus dem Ruder lief. Die eigene anfängliche Unerfahrenheit und Untersteuerung hatte zudem zur Folge, dass die Projektmanagementdefizite im Konsortium viel zu spät erkannt und entsprechende Gegenmaßnahmen ergriffen wurden.

### 5.2.2 Nachgeordnete Behörden

Die drei nachgeordneten Behörden, die in der hier untersuchten Pilotphase mitwirkten, waren die eigentlichen Unterstützer (und Nutznießer) des Projekts. Durch das neue Personalverwaltungssystem hatten die Pilotbehörden als Erste die Möglichkeit, die mit dem Projekt ermöglichten Effizienzvorteile

zu nutzen. Mit dem neuen Personalverwaltungssystem können erstmals alle Mitarbeiter des Ministeriums und der nachgeordneten Behörden mit einem einheitlichen Verfahren administriert werden. Viele der bisher manuell vollzogenen Arbeitsschritte wurden nun automatisiert.

Bei der Festlegung der Pilotbehörden spielten zum einen die strategischen Interessen der Ministeriumsleitung eine Rolle, die Automatisierung der Personalverwaltung zu steuern und zu vereinheitlichen und zum anderen das individuelle Interesse der Behörden, an diesem Prozess teilzunehmen und frühzeitig von dem neuen Personalverwaltungssystem zu profitieren. Die drei Behörden hatten – sei es aus einem besonderen Problemdruck heraus, sei es aufgrund entsprechender Präferenzen der örtlichen Entscheidungsträger oder aufgrund eher zufälliger Interessenkonstellationen – für das Projekt als Piloten volontiert. Durch die damit verbundene Vorreiterrolle bekamen sie innerhalb des Projekts die – für sie nicht alltägliche – Möglichkeit, aber auch die Verpflichtung, an der Systemgestaltung mitzuwirken.

Die drei Pilotbehörden zeigten sich insgesamt hoch motiviert im Projekt, hatten allerdings je nach ihren spezifischen technischen oder organisatorischen Ausgangspositionen unterschiedliche Positionen bezogen auf das Projekt. Während sich beispielsweise die Behörde P1, die bereits ein eigenes Personalverwaltungssystem des gleichen Herstellers im Betrieb hatte, als Projektförderer erwies, trat die Behörde P3, die einige erklärte Projektgegner in ihren Reihen hatte, eher kritisch dem Projekt gegenüber auf. Die Motivation auf der Arbeitsebene litt darunter allerdings kaum.

Alle drei Behörden waren sowohl im Lenkungsgremium als auch in der Projektgruppe vertreten. Formal hatten die Pilotbehörden zwar keine Entscheidungsgewalt über Änderungen im System, als „Kunden“ des Projektes hatten sie aber de facto erhebliches Mitspracherecht. Intern unterlagen sie dabei den folgenden Restriktionen:

- Unkenntnis des zukünftigen Systems und Unsicherheit in der operativen Projektarbeit;
- Begrenzte Reformbereitschaft in der Belegschaft des mittleren und einfachen Dienstes;
- Tendenzielle Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen von den Behörden in Richtung Ministerium durch die Systemeinführung;
- Misstrauen gegenüber den externen Beratern, das erst mit der Zeit weicht;

- Hoher Zeit- und Personalaufwand für das Projekt, während gleichzeitig die Linienarbeit sichergestellt werden muss;
- Koordinationsprobleme zwischen Projekt und den notwendigen organisatorischen Vorkehrungen in den Behörden.

In der Behörde P3 kam der Umstand hinzu, dass die Rollen der Sachbearbeiter im Personalreferat relativ eng gefasst wurden und geringe Gestaltungsmöglichkeiten boten. Eine Änderung dieser Rollen war zum Zeitpunkt der Interviews nicht geplant, wurde jedoch für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Zudem ist zu erwarten, dass sich die Mitarbeiter über die Zeit ihre Freiräume selbst schaffen, ohne dass dies zentral vorgegeben werden müsste.

Im Hinblick auf die eigenen Bedürfnisse (und die der übrigen Rollout-Behörden, die später angebunden wurden) legten die Pilotbehörden größten Wert auf die Realisierung aller Ansprüche, die sie an das System hatten und wurden darin von der Projektgruppe nach Kräften unterstützt. Gemeinsam mit dem Projektleiter des Ministeriums drängten die Pilotbehörden darauf, Entscheidungen, die eine allzu große Selbstbindung mit sich brachten, wie die formale Abnahme der Fachkonzeptionen, soweit wie möglich hinauszuzögern. Die Pilotbehörden waren ebenso wenig wie das Ministerium daran interessiert, sich auf den Umfang und die Inhalte der Konzepte festlegen zu lassen und auf diese Weise eine Behinderung oder Verkürzung ihrer internen Aushandlungsprozeduren durch das Auftragnehmerkonsortium zuzulassen. Aus Sicht der Pilotbehörden bedeutete diese Strategie zudem keinerlei Risiko, weil die Auseinandersetzungen mit dem Konsortium vollständig vom Ministerium geführt wurden. So nahmen die Pilotbehörden im Ergebnis die Rolle eines operativen Inputgebers für das Ministerium ein, ohne sich selbst jedoch gegenüber den Auftragnehmerfirmen strategisch zu exponieren.

Im Hinblick auf die Anwendung von Projektmanagement spielten die Pilotbehörden eine untergeordnete Rolle, sie hatten allerdings eine wichtige Transformationsfunktion beim Abgleichungsprozess zwischen den Personalprozessen in den Behörden und den Möglichkeiten, die das neue System bot. Hier wirkten sich insbesondere die Unerfahrenheit der Behördenmitarbeiter und die dadurch verursachte Wechselhaftigkeit in den Systemanforderungen hinderlich auf das Projekt aus.

### 5.2.3 Personalvertretung

Die Personalvertretung war formal ein wichtiger Akteur bei der Systemeinführung, da ohne ihre Zustimmung die Produktivschaltung des Systems nicht möglich war. Sie trat gleichwohl in der eigentlichen Projektarbeit nur vereinzelt in Erscheinung und wirkte vor allem indirekt mit. Die Personalvertretung war im Lenkungsgremium vertreten, war aber nicht an der operativen Projektleitung beteiligt und hatte somit vor allem eine überfachliche Aufsichts- und Kontrollfunktion. Programmatisch standen die Personalvertreter hinter der Einführung eines modernen Personalverwaltungssystems. So wurde bereits frühzeitig im Jahr 1997 eine Dienstvereinbarung abgeschlossen, in der die kurzfristige Einführung eines Personalverwaltungssystems gefordert wurde. Die Betriebsvereinbarung musste für das Fallstudienprojekt allerdings neu verhandelt werden. Zustimmend zur neuen Informationstechnik äußerten sich auch einzelne Mitglieder in öffentlichen Interviews. Das Personalverwaltungssystem wurde als wichtigstes IT-Projekt neben einem Dokumentenverwaltungssystem und der Ausgestaltung der Telearbeit genannt, die sich ebenfalls in Vorbereitung befanden.

Wichtigste Einschränkung von Seiten der Personalvertretung und somit deren Ziel in den Verhandlungen um die Betriebsvereinbarung war von Anfang an die Wahrung des Datenschutzes und der Arbeitnehmerinteressen in den Personalabteilungen vor allem in Bezug auf die Arbeitsplatzgestaltung. Konkret erfordert der Datenschutz demnach neben der Schaffung einer adäquaten Sicherheitsinfrastruktur insbesondere die Erstellung eines differenzierten Berechtigungskonzepts, so dass die Mitarbeiter aus den Personalabteilungen nur den Zugriff auf diejenigen personenbezogenen Daten erhalten, die sie für ihre Arbeit zwingend benötigen – und auf keine anderen. Zu den Sicherheitsvorkehrungen, die in der Dienstvereinbarung vorgeschrieben sind, gehört auch die automatische Protokollierung des Systemzugriffs, um Manipulationen nachvollziehen zu können. Die Einforderung dieser Punkte bei der Systemeinführung machte die Personalvertreter in gewisser Weise zu einem „Gegenspieler“ der Projektleitung im Ministerium. Daneben waren allerdings auch temporäre (Zweck-)Bündnisse zwischen Personalvertretung und AG-Projektleitung gegen das Auftragnehmerkonsortium nicht ausgeschlossen, beispielsweise um die Forderungen des Konsortiums nach Offenlegung von Ist-Stunden abzuwehren oder um bestimmten Leistungsanforderungen Nachdruck zu verleihen.

Eine wichtige Rolle kam der Personalvertretung bei den Meilensteinen zu. Hierzu gehörten die Abnahmen von Prozessbeschreibungen und Fachkonzepten und die Systemabnahme. Immer wieder

äußerte die Projektleitung Bedenken, ob bestimmte Konzepte oder Systemeinstellungen den Anforderungen der Personalvertretung genügten. Ebenso bedurften organisatorische Veränderungen wie die Einführung des ESS der Zustimmung der Personalvertretung. Zwar waren keinerlei grundsätzliche Bedenken feststellbar, aber als Kontrollinstanz hatte die Personalvertretung hohen Stellenwert.

Die Verhandlungen um die Dienstvereinbarung zogen sich fast über die gesamte Projektlaufzeit und verzögerten das Projekt um mehrere Monate, da alle Datenfelder im System der Zustimmung der Personalvertretung bedurften und umfangreiche Änderungen an den Auswertungen vorgenommen wurden.

Inwieweit sich die Verzögerungseffekte auf die Verhandlungen zwischen Projektleitung und Personalvertretung ausgewirkt haben, ist nicht sicher. Zu vermuten ist eine eher untergeordnete Rolle dieser Zeit- und Effizienz Aspekte. Die Personalvertretung hatte kein besonderes Interesse daran, die Verhandlungen zu beschleunigen oder dem Drängen des Auftragnehmerkonsortiums nachzugeben. So kam es bei den Verhandlungen um die System Einführung zu einem ausgedehnten „double talk“-Effekt. Nach Abschluss der Betriebsvereinbarung zog sich die Personalvertretung weitgehend aus den Projektgeschnehnissen zurück und nahm eine Beobachterrolle ein.

Auf die Anwendung von Projektmanagement hatte die Personalvertretung so gut wie keinen Einfluss.

#### 5.2.4 Unternehmen A (Auftragnehmer)

Das Unternehmen A war als großer IT-Dienstleister mit einer Vielzahl von einschlägigen Referenzen und einem anfänglichen Anteil von 50% der gewichtigste Partner von den drei beteiligten Unternehmen im Konsortium. Das Unternehmen hatte die größte Mitarbeiterzahl und vielfältige Erfahrungen mit der Einführung von Softwaresystemen im Personalmanagement, diese vor allem aber in der Privatwirtschaft. Ein belastbarer Kontakt zum Ministerium bestand vor dem Projekt nicht. Das Unternehmen hatte während des Projektes mit zahlreichen Umstrukturierungen zu kämpfen. Die Unternehmensteile A1 und A2 sind erst kurz vor Projektbeginn miteinander verschmolzen worden. Zwar hatten sowohl die Manager als auch manche der Projektmitarbeiter beider Unternehmensteile vor dem Projekt bereits zusammengearbeitet, doch die unterschiedlichen Unternehmenskulturen und Herangehensweisen

waren noch immer sichtbar. Während A2 bisher vor allem konzerninterne Einführungsprojekte durchgeführt hat, war A1 schwerpunktmäßig am externen Markt aktiv.

Für A bedeutete der Projekterfolg den Einstieg in einen bedeutsamen Integrationsmarkt: die Informatisierung im Personalmanagement des öffentlichen Bereichs. Es bestand die realistische Hoffnung, den vertrieblichen Rückstand gegenüber dem Konkurrenten B und gegenüber anderen aufzuholen. Ziel war es, das Projekt gewinnbringend und zur Zufriedenheit des Kunden durchzuführen.

Die Entscheider im Unternehmen A waren von den Vertragsverhandlungen bis zur ersten Reorganisation der Projektmanager (A2), der Projektleiter (A1) sowie der ihm formal übergeordnete Konsortialsprecher (A1). Der zweite Projektleiter, der im Zuge der Reorganisation im Sommer 2002 hinzukam, nahm eine ergänzende Rolle ein, während die Vorgänger weiterhin im Projekt aktiv blieben. Die Geschäftsführungsebene wurde in dieser frühen Phase nicht mit einbezogen, sie zeigte allerdings auch kein gesteigertes Interesse an dem Projekt.

Nach eigenem Selbstverständnis stand für die Führungskräfte von A der Einführungsprozess vor allem mit seinen technischen Komponenten im Vordergrund. So sah der anfängliche Projektleiter den hohen Detaillierungsgrad bei den Geschäftsprozessbeschreibungen und den insgesamt beträchtlichen Stellenwert, den das Ministerium dem beimaß, mit Misstrauen. Es sei zwar nicht falsch, so erläuterte er dies im Interview, die Prozessbeschreibungen als Grundlage für die Einführungsarbeit zu verwenden. Hier würden aber Prozesse über alles gestellt und so die Systemeinführung verzögert.

Für A wirkten sich allerdings in der Anfangsphase die mangelnden spezifischen Kundenkenntnisse, die Technik- und Umsetzungsfixierung sowie eine operative und vor allem politisch-strategische Untersteuerung des Vorhabens hinderlich auf den Projektfortschritt aus. Man hat – auch aus der Sicht des Kunden – die Komplexität des Projektes sowohl hinsichtlich der Steuerungsprobleme innerhalb des Konsortiums als auch in Bezug auf die Beratungsbedürfnisse des Kunden unterschätzt. So wurde die mangelhafte Verfügbarkeit des anfänglichen Führungsduos aus Projektleiter und Projektmanager intern nicht als gravierendes Problem gesehen. Genau hier wurden allerdings die Ursachen für die späteren Verwerfungen im Projekt gelegt. Zu nennen sind vor allem folgende Aspekte:

- Vernachlässigung des Aufbaus eines strategischen Kundenkontakts auf der Vertriebs- und Geschäftsführungsebene und dadurch Wegfall eines wirksamen Frühwarnsystems für Störungen im Projekt;

- Operative und strategische Untersteuerung innerhalb des Konsortiums, die insbesondere mit der Rivalität zum Unternehmen B zusammenhing, so dass der Eindruck der Uneinheitlichkeit beim Kunden entstand;
- Operative Untersteuerung der eigenen Aktivitäten, durch die schon zu Beginn des Projekts Ressourcen „verpulvert“ wurden und Verzögerungen entstanden und das Vertrauen des Ministeriums nachhaltig litt.

Die zeitweise Delegation der Projektverantwortung auf den Konkurrenten B während der Delta-Analyse stellte auch den Versuch dar, das Führungsvakuum auszufüllen.

Die operativen Projektführungskräfte von A (Projektleiter und Projektmanager) hatten ebenso wie der Konsortialsprecher Schwierigkeiten, dem vorwiegend konfrontativen Verhandlungsstil des Auftraggebers eine adäquate Strategie entgegenzusetzen. Ihr Ziel bestand darin, den Kunden angesichts seines unsteten und sprunghaften Entscheidungsverhaltens auf der Ebene des AG-Gesamtprojektleiters von einer stärker betriebswirtschaftlichen Vorgehensweise zu überzeugen. Flankierend sollte einerseits der AG-Projektleiter abgelöst werden mit der Begründung, dieser würde das Projekt unnötig verzögern. Diese Forderung wurde nicht offen, sondern im vertraulichen Kreis vorgetragen. Andererseits sollte das Ministerium in ein gemeinsames Controlling eingebunden werden, um ihm seine Minderleistungen nachzuweisen. Gestärkt wird diese Position durch eine entsprechende Passage im Vertrag, wonach der Auftraggeber zur Leistung eines bestimmten Stundenkontingents und zu dessen Nachweis verpflichtet ist. Für das Projektleiterduo des Konsortialführers spielt bei der wiederholt vorgetragenen Forderung auch die Erfahrung aus einem anderen Großprojekt eine Rolle, in dem der Auftraggeber eine sehr viel offenere Position einnahm und die eigenen Arbeitsstunden dem Auftragnehmer bereitwillig zur Verfügung stellte. Diese positive Erfahrung sollte wiederholt werden. In beiden Punkten bestand Konsens innerhalb des Konsortiums.

Sowohl bei der Ablösung des AG-Projektleiters als auch bei den verlangten Stundenaufstellungen stellte sich allerdings mit der Zeit heraus, dass sich die Forderungen vollständig gegen die vitalen Interessen des Ministeriums richteten. Das Ministerium wollte nicht auf die wertvollen Kenntnisse und die Konfliktfreude des Projektleiters verzichten und hatte, wie der AG-Projektleiter schon zu Projektbeginn erklärte, keinerlei Interesse daran, sich durch eine Stundenaufstellung selbst in Schwierigkeiten zu bringen. Das Ministerium weigerte sich, diesen Punkten nachzukommen, und es gab weder

genügend Fürsprecher für dieses Anliegen innerhalb des Ministeriums, noch genügend Verhandlungsmasse für Kompensationsgeschäfte oder nutzbare Sanktionsmechanismen, um den Kunden dazu zu bewegen, die Ist-Stunden doch noch offen zu legen. Stattdessen wurde der bestehende Konflikt mit der operativen AG-Projektleitung sogar noch durch andere Konflikte zwischen dem Konsortiumssprecher von A1 und dem AG-Gesamtprojektleiter verschärft. So stärkte A unbeabsichtigt sogar die Rolle des AG-Projektleiters und hatte kaum Möglichkeiten, sich aus dieser subtilen Abhängigkeit zu lösen. Erst im Dezember 2002 machte sich die Auffassung breit, dass der Widerstand des Auftraggebers nicht zu überwinden sei und der Auftraggeber nur über die Projektergebnisse, nicht mehr aber die geleisteten Arbeitsstunden überwacht werden könne.

Als im Laufe der Systemtests hingegen der Auftraggeber seinerseits Mehrleistungen für das Projekt reklamierte, stellte sich auch die Zweiseitigkeit dieses „Schwertes“ heraus, weil derlei Controlling-Informationen nun vom Auftraggeber offensiv eingesetzt wurden.

Als eine der Schwächen stellte sich im Nachhinein die mangelnde personelle Kontinuität bei A heraus. Bezogen auf das obere Management und die Geschäftsführerebene wird dieses Manko teils durch Pensionierungen, teils durch interne Restrukturierungen von außen in das Projekt getragen. Auch für die mangelnde Verfügbarkeit des Projektleiterduos im ersten halben Jahr lagen die Ursachen außerhalb des Projekts. Überraschend ist in diesem Zusammenhang der große Image-Schaden, der durch eine ungeeignete Qualitätsmanagerin entstanden ist. Er kann nur zu einem kleinen Teil mit deren mangelnder Qualifikation und zu einem viel größeren Teil mit dem äußerst problematischen Projektumfeld in der Anfangsphase erklärt werden.

Der Austausch von Führungskräften während des Projektes kann hingegen kaum als Schwäche gewertet werden, sondern eher als der – zumindest vorerst erfolgreiche – Versuch, Handlungsfähigkeit zurück zu gewinnen und aus der Defensive zu gelangen. Die Neubesetzung des AN-Projektleiters und des Qualitätsmanagers stellten, wenn nicht den Durchbruch, so doch eine spürbar Entlastung des bis dato angespannten Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisses dar. Durch die fortdauernde Mitwirkung des vorherigen Projektleiterduos in den Projektgremien wurde deren ungebrochener Führungsanspruch dokumentiert. Die Konflikte auf der Ebene des Lenkungsgremiums setzten sich indes ebenfalls fort.

Bemerkenswert ist, dass erst im Januar 2003, also knapp ein Jahr nach Projektbeginn, ein systematisches Risikomanagement angegangen wurde. Zu diesem Zeitpunkt konnte den Risiken kaum mehr vorgebeugt, sondern fast nur noch auf sie reagiert werden.

Die angespannte Budgetsituation und die Praxis des Auftraggebers, Zusatzbeauftragungen nur äußerst restriktiv und mit erheblichen Verspätungen zu erteilen, schränkten den Handlungsspielraum des Konsortialführers erheblich ein. Dabei spielt es kaum eine Rolle, ob diese Praxis das Ergebnis des restriktiven Haushaltsrechts ist oder aus freier Entscheidung des Kunden herrührt. Eine massive Überschreitung des Projektbudgets ließ sich aus Sicht des AN-Projektleiters intern nur begrenzt durchhalten, auch wenn das Projekt von großer Bedeutung war und dies vom Management im Vorfeld immer wieder betont wurde. Das Projekt wurde von den Firmen – auch in der Wahrnehmung des Kunden – nach einer gewissen „Anfangseuphorie“ nicht mehr als Referenzprojekt angesehen.

Hinsichtlich der Anwendung von Projektmanagement kann man das Unternehmen A als Musterbeispiel dafür nennen, dass anfängliche Fehler oder Nachlässigkeiten in der Projektsteuerung einen nachhaltigen Vertrauens- und Image-Schaden beim Kunden nach sich ziehen können, der hinterher kaum mehr zu beheben ist.

### 5.2.5 Unternehmen B (Auftragnehmer)

Das Software- und Beratungsunternehmen B war einer der zentralen Akteure im Projekt. Das Unternehmen startete im Projekt mit einigen wenigen, aber wichtigen Aufgabenpaketen und gewann im Verlauf des Projektes deutlich an Einfluss hinzu – insbesondere auf Kosten des Konsortialpartners A. Abgesehen von den wirtschaftlichen Einbußen durch Verzögerungen und Mehrarbeiten, die das Unternehmen wie alle anderen auch hinnehmen musste, kann B als Gewinner innerhalb des Projekts bezeichnet werden.

Das Unternehmen B ist Hersteller eines Softwareprogramms zur Modellierung von Geschäftsprozessen und hat sich mit dieser Software auf Geschäftsprozessoptimierung und Organisationsberatung u.a. in der öffentlichen Verwaltung spezialisiert. Dabei spielt die Verbindung mit der integrierten Software von C eine wichtige Rolle. Der hohe Stellenwert, den B der Beschreibung und Optimierung von Geschäftsprozessen beimaß, steht in deutlichem Gegensatz zur Fixierung des Unternehmens A auf

den Einführungsprozess unter weitgehender Vernachlässigung von Geschäftsprozessen. Das Unternehmen ist – verglichen mit den anderen Konsortialpartnern – verhältnismäßig klein, hatte aber durch seine Fokussierung auf Geschäftsprozessberatung dennoch Marktvorteile.

Das Unternehmen B bewies eine relativ große personelle Kontinuität. Zu nennen sind vor allem der zuständige Direktor für den öffentlichen Bereich, der von Anfang an in die Projektdetails involviert war und dadurch kurze Entscheidungswege im Management ermöglichte, sowie zwei Projektmanager, die bereits am Vorprojekt beteiligt waren und nach der Reorganisation als Gesamtprojektleiter und Projektleiter fungierten.

Das wichtigste Argument im Kampf um den Projektauftrag war die Aufwandsstudie, die B im Auftrag des Ministeriums erstellt hatte. Das Unternehmen hatte im Vorfeld des Projekts dadurch zwar ausgezeichnete Kundenkontakte zum Ministerium und kannte dessen Organisation und Prozesse, aber es verfügte weder über genügend technisches Know-how und Systemkenntnisse, noch konnte es die Erfahrungen und Referenzen aufweisen, um sich gegen andere namhafte Konkurrenten durchzusetzen und das Projekt alleine zu realisieren. Aus diesem Grunde suchten die operativen Manager von B rechtzeitig zum Teilnahmeantrag im Juli 2001 das Gespräch mit A. Der Software-Dienstleister A war zwar als namhafter Anbieter von derlei Integrationsdienstleistungen ein starker und begehrter Partner, doch die Aussicht auf eine Rolle als deutlich kleinerer Juniorpartner in einem Zweierkonsortium erschien den Managern von B nicht besonders komfortabel. Um die Dominanz von A zu nivellieren und den Marktwert des Gespanns zu erhöhen, ging B auf das Softwarehaus C zu, mit dem es bereits vielfache geschäftliche Verbindungen hatte, und versuchte, A von einem Dreierkonsortium zu überzeugen – nötigenfalls auch mit der Drohung, das Angebot nur zusammen mit C zu unterbreiten. Ob ein Zusammengehen nur mit C, wie in den Verhandlungen mit A im Vorfeld des Projekts angedroht, durchsetzbar gewesen wäre, sei dahingestellt. Dagegen sprechen die mangelnden Projekterfahrungen mit solchen Großprojekten bei B. Dennoch erschien diese Option für A realistisch genug, um darauf einzugehen und in die Dreierkombination einzuwilligen. Der Unmut bei den Verantwortlichen von A über diese selbstbewusste Art der Verhandlungsführung von B saß jedoch tief.

Während der zukünftige Konsortialführer A vor allem die formale Koordinationsfunktion bei der Angebotserstellung übernahm, kam B in dieser Phase die Schlüsselrolle der inhaltlichen Ausgestaltung der

Leistungsbeschreibung zu. Dabei vertrauten alle Konsortialpartner auf die Prozesskenntnisse von B – auch bei der Preisgestaltung.

Zu Beginn des Projektes schien die Rolle von B dennoch nicht besonders komfortabel zu sein. B wurde im Wesentlichen mit der Aktualisierung der Prozessbeschreibungen, mit der Personalentwicklung sowie dem Veränderungsmanagement betraut und stellte den stellvertretenden Projektleiter. Das Unternehmen hatte damit nur begrenzt Einfluss auf das Projektmanagement, solange der Projektleiter und der Projektmanager von A effektiv mit dem Kunden zusammenarbeiteten.

Die Zusammenarbeit zwischen A und B variierte situationsbedingt zwischen Konkurrenz und Kooperation. Die Vertreter beider Unternehmen waren sich weitgehend einig in der Einschätzung der Projektrisiken, im Interesse, den Zeitplan für den Produktivstart unbedingt einzuhalten, und in der Beurteilung der schwerfälligen und inkonsistenten Entscheidungsprozesse des Kunden. Die gegenseitige Konkurrenzsituation brach vor allem in Fragen der gegenseitigen Machtverteilung, der Projektorganisation und der Ressourcenverteilung und im Zusammenhang mit den Zusatzaufwendungen hervor.

Das Unternehmen B vertrat die Überzeugung, den Kunden aufgrund der im Jahr 1999 durchgeführten Prozessanalyse am besten zu kennen und seine Wünsche am besten interpretieren zu können. Es reklamierte damit indirekt von Anfang an einen Führungsanspruch gegenüber Konsortialführer A, wie es eine Projektmanagerin schilderte. Dennoch sei an dieser Stelle betont, dass es sich hierbei nicht um eine konsistente Strategie handelte. B verfolgte nicht von Anfang an das Ziel, die Projektführerschaft zu übernehmen, sondern es trieb auf diese Rolle durch den Lauf der Ereignisse zu.

B geriet noch zu Beginn durch die entstandenen Verzögerungen bei der Prozessbeschreibung in die Defensive gegenüber A. Konsortiumsintern kündigte B zwar bereits Anfang April 2003 an, mit der Delta-Analyse fertig zu sein, kalkulierte zu diesem Zeitpunkt jedoch die Perfektionsvorstellungen und umfangreichen Änderungswünsche des Kunden nicht ein. Offiziell entstanden dadurch Verzögerungen von vier Wochen, de facto waren es nach Angabe des AN-Projektleiters drei Monate. Diese wesentlich längere Verzögerung wurde allerdings in keinem der Projektgremien angesprochen. B wurde von A wegen anderweitiger offener Flanken, die A zu vertreten hatte, nicht weiter angemahnt oder gar in Verzug gesetzt.

Zugleich hatten die Akteure von B durch die Vertragskonstruktion eines offenen Konsortiums die Möglichkeit, Vorschläge des Konsortialführers, die – wie im Falle des Vorstoßes von A im Juni 2002, die

schwerfällige Projektorganisation zu ändern – nicht aber im Interesse von B lagen, zu torpedieren, ohne zugleich gegenüber dem Kunden in die Kritik zu geraten. Das brachte B zwar konsortiumsintern die Kritik von A ein, die Entscheidungsfähigkeit des Konsortiums zu blockieren, versetzte B jedoch in die Lage, vom angeschlagenen Image des Konsortialführers A zu profitieren und einen zunächst unerschwelligen und ab Februar 2003 offenen Machtkampf mit A einzugehen. Auf diese Weise nutzte B die eigene subalterne Rolle innerhalb des Konsortiums, um das Verhältnis gegenüber dem Ministerium nicht abkühlen zu lassen und die inoffiziellen Beziehungsnetzwerke zum Kunden auszubauen.

B profitierte indirekt von einer anfänglichen Untersteuerung im Projekt sowohl auf Auftraggeber- als auch auf Auftragnehmerseite, durch die die Termine von Beginn an ins Rutschen kamen und vor allem Konsortialführer A gegenüber dem Ministerium in die Defensive geriet, und füllte dadurch ein Machtvakuum in der Projektsteuerung aus. Dabei trug B mittelbar durch seine passive Handhabung des Berichtswesens zu dieser Untersteuerung bei. Den ersten Aufforderungen von A im Frühjahr 2002, Zeitnachweise abzuliefern, kam B bis Juni 2002 fast gar nicht nach. Die Zeitnachweise wurden entweder unvollständig oder gar nicht abgegeben. Erst ab Juli 2002 nahm das zahlenmäßige Berichtswesen geordnete Formen an. Ebenso nachlässig wie bei der Lieferung der Stundenaufstellungen war B mit der Erstellung der fachlich orientierten Statusberichte.

Es stellte sich heraus, dass die Zahlen nicht nur für das interne Controlling von B gebraucht werden, sondern auch für den Nachweis von Mehraufwendungen innerhalb des Konsortiums von erheblicher Bedeutung waren. B konnte sich allerdings in der Anfangsphase mit seinen Forderungen, sich die zusätzlichen Aufwände aus der Projektreserve bezahlen zu lassen, nicht gegen den Widerstand der Konsortialpartner durchsetzen.

Die Beziehungsnetzwerke zum Ministerium, die B pflegte, hatten ihre Entstehungsgeschichte im Vorprojekt (Aufwandsstudie) und waren vor allem informeller Natur. D.h. auf der mittleren und oberen Führungsebene fanden Gespräche zwischen B und dem Ministerium statt, in denen fernab vom Tagesgeschäft und ohne offizielles Entscheidungsmandat vor allem strategische Projektfragen erörtert wurden. Im Konsortialvertrag hatten sich die Konsortialfirmen zwar darauf verständigt, derlei Kontakte zum Wohle des Konsortiums zu unterlassen, aber die Regelung stellte sich als weitgehend wirkungslos heraus. Weder wurde im Konsortialvertrag genauer geregelt, welche Arten von Kontakten erlaubt waren und welche nicht, noch waren die Konsequenzen bei Verstößen klar geregelt. So waren diese

Kontakte für B unbedenklich, und dem Konsortialführer blieb letzten Endes nichts anderes übrig, als den von ihm als „Klüngeln“ bezeichneten Verhandlungsstil von B „im Interesse des Projekts“ zu dulden.

Die Konkurrenzsituation spitzte sich in der Phase der Umstrukturierung im Mai und Juni 2003 deutlich zu. Als im Frühjahr 2003 die Unzufriedenheit des Auftraggebers über die Projektverzögerungen und das zerrüttete Verhältnis zum Konsortialführer A in der Forderung des Programmleiters mündete, sich von A zu trennen, stand B angesichts der Vorgeschichte als einzig realistische Alternative für die Konsortialführerschaft und AN-Projektleitung bereit. Die Führungskräfte von B konnten sich dem Kunden gegenüber als die vertrauenswürdigeren und diejenigen mit den besseren Managementqualitäten präsentieren. Sie waren nach Einschätzung des Gesamtprojektleiters auch eher bereit, Risiken (auch persönliche Risiken) in Kauf zu nehmen, um das Projekt voranzubringen.

Bei der letztlich gescheiterten Datenübernahme im November 2003 unterstützte B zwar die Position des für die Datenübernahme verantwortlichen Unternehmens A. Doch zugleich erkundete B im Verbund mit der AG-Projektleitung, ob sich aus dieser Situation auch Vorteile im Zuge der Ersatzvornahme schlagen lassen, für die B zusätzlich honoriert wurde.

Zusammenfassend wirkte sich der Übergang der Projektverantwortung auf das Unternehmen B positiv auf die Anwendung von Projektmanagement aus. Besonders begünstigend wirkten sich dabei folgende Faktoren aus:

- Hohe personelle Kontinuität sowie kurze und eindeutige Entscheidungswege auf Managementebene;
- Damit zusammenhängend: Gute Kunden- und Projektmanagementkenntnisse der Entscheider;
- Vertrauensvorschuss, der von B offensiv im Zuge der Reorganisation eingefordert und vom Ministerium bereitwillig eingeräumt wurde.

### 5.2.6 Unternehmen C (Auftragnehmer)

Das Softwareunternehmen C war mit einem Konsortialanteil von zunächst 22% und später 30% der kleinste Konsortialpartner. Das Unternehmen verantwortete schwerpunktmäßig im Rahmen der Implementierung des neuen Personalverwaltungssystems die Fachthemen Personalbeschaffung, Stellenwirtschaft und Organisationsmanagement sowie die Bereitstellung der Schnittstelle zum Personalabrechnungsverfahren. Als Hersteller der Anwendungssoftware war die Firma C zugleich auch wichtiger Akteur. Das Interesse von C am Erfolg des Projekts war angesichts seiner Doppelrolle als Softwarelieferant und IT-Dienstleister gleich mehrfach begründet. Einerseits bestand ein existenzielles kommerzielles Interesse an der pünktlichen Einhaltung der Meilensteine und der Zahlung des fälligen Honorars. Andererseits war der Projekterfolg auch Voraussetzung für den Verkauf von weiteren Softwarelizenzen. Die Abwicklung aller Lizenzfragen war zwar vollständig abgekoppelt vom Projekt, und bereits verkaufte Lizenzen mussten bei einem eventuellen Projektscheitern nicht mehr zurückgenommen werden. Dennoch waren für künftige Anschlussaufträge die Demonstration der Einsetzbarkeit des Systems und damit der erfolgreiche Projektabschluss unabdingbare Voraussetzung.

Für das Unternehmen C zeichnete eine Projektmanagerin verantwortlich, die über die gesamte Projektlaufzeit für das Projekt aktiv war. Im Projektmanagement und im Lenkungsgremium fanden im Untersuchungszeitraum keine Personenwechsel statt. Die hohe personelle Kontinuität war für die Position des Unternehmens innerhalb des Konsortiums und gegenüber dem Kunden förderlich.

Das Ministerium hatte sich bereits 1998 auf das Produkt von C festgelegt, bislang war es C immerhin gelungen, in der nachgeordneten Behörde P1 ein Personalverwaltungssystem zu platzieren. D.h. ähnlich wie die Firma B hatte C in dieser Vorprojektphase zwar kleinere Vertriebsfolge erzielt, wartete aber bislang auf einen größeren Auftrag. Die Gewinnerwartungen im Projekt waren somit entsprechend hoch. Beträchtlich waren auch die internen Erwartungen an die Projektergebnisse. Das Unternehmen selbst beteiligt sich auch deshalb an dem Konsortium, um die Kontrolle über die Systemführung zu behalten. In der Firma C ist der Verkauf von Softwarelizenzen das Kerngeschäft. Die hoffnungsvolle, aber zugleich risikobehaftete Beratungssparte befand sich noch im Aufbau. C scheute die zusätzlichen Risiken, die sich aus einer weitergehenden Projektverantwortung ergeben hätten, und überließ die Konsortialführerschaft zu Projektbeginn dem Unternehmen A. Das Unternehmen C beschränkte sich auf technologische Spezialthemen, die jedoch zum Teil für eventuelle Anschlussprojek-

te im öffentlichen Bereich von großer Bedeutung sein konnten: die Demonstration der Funktionsfähigkeit einer komplexen bidirektionalen Schnittstelle in ein etabliertes Personalabrechnungsverfahren. Die Lauffähigkeit dieser Schnittstelle war Voraussetzung für die schrittweise Einführung der Personalverwaltungssoftware in einer heterogenen Systemlandschaft. Ohne deren zufrieden stellende Lauffähigkeit konnten sich die Verwaltungen kaum auf das Wagnis der Umstellung der Personalverwaltungssoftware einlassen, weil dann redundanzfreie Dateneingaben ohne papiernen Belegverkehr nicht möglich wären.

Das Unternehmen C hatte zwar durch die Gespräche zur Produktauswahl schon langjährige Geschäftskontakte zum Ministerium, als sich die Bildung des Konsortiums anbahnte. Dennoch war die Teilnahme von C an der Bietergemeinschaft zunächst strittig. Erst auf Drängen der Firma B und nach entsprechenden Willensbekundungen des Kunden wandelte sich die anfangs zögerliche Haltung von A, in ein gemeinsames Bieterkonsortium aller drei Firmen einzuwilligen.

Die Rolle des Softwareherstellers C in der Angebotsphase war die des Software- und Schnittstellen-spezialisten. Das Ziel des Unternehmens bestand darin, die technischen Problemstellungen zu lösen, sich ansonsten aber nicht mehr als nötig zu exponieren und weitgehend neutral innerhalb des Konsortiums zu bleiben. Die primäre Technikorientierung und die schwerpunktmäßige Ausrichtung des Unternehmens an der Privatwirtschaft machten es dem Unternehmen jedoch (ähnlich wie dem Dienstleister A) schwer, die komplexen politischen und verwaltungsfachlichen Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse im Ministerium, in den nachgeordneten Behörden und in der Projektleitung zu verstehen und adäquat damit umzugehen. Das gegenseitige Verständnis wuchs zwar im Laufe der Zeit, doch die Reibungsverluste in der Anfangsphase schlugen sich auch auf das Image von C nieder.

Wie die anderen Konsortialpartner auch hatte C Mehraufwände aufgrund der Verzögerungen im Projekt und der mangelhaften Mitwirkungsleistungen des Ministeriums, konnte sich allerdings nicht mit Nachforderungen aus den Projektreserven durchsetzen.

Das wichtigste – und zugleich schwierigste – Fachthema, das C zu bewältigen hatte, war die Einrichtung der Schnittstelle in die Personalabrechnung. Diese Aufgabe wurde durch mehrere Faktoren erschwert:

- Verzögerung des Arbeitsbeginns um knapp ein Jahr durch die Blockadehaltung im Finanzministerium;

- Auch nach Beginn der Arbeiten mangelhafte Unterstützung durch das Finanzministerium und dessen nachgeordnete Behörde;
- Gleichzeitig nur laue Unterstützung durch die AG-Projektleitung bei den Gesprächen mit dem Finanzministerium;
- Wenig Erfahrungen im Unternehmen C mit Lösungen zur Verbindung solch unterschiedlicher Systeme;
- Mangelndes Know-how auf Auftraggeberseite
- Äußerst zögerliche Festlegung und häufige Änderung der fachlichen Anforderungen an die Schnittstelle;
- Mangelhafte Tests durch den Auftraggeber.

Erst mit Verspätung, im Dezember 2002, konnten die Arbeiten an der Schnittstelle begonnen werden. Dennoch entschloss sich C nahezu vorbehaltlos, die Aufgabe anzugehen, was später vielfach als Fehler bezeichnet wird. Ob eine Verweigerung der Arbeiten an diesem komplexen Thema angesichts der vom Auftraggeber zu verantwortenden Verzögerungen – oder auch nur deren Androhung – eine realistische Option gewesen wäre, darf bezweifelt werden.

Mehrere Versuche, die Schnittstelle in Betrieb zu nehmen scheiterten. Nach einer eingehenden Untersuchung der Realisierbarkeit kam eine Arbeitsgruppe im Januar 2005 zu dem Schluss, dass die Schnittstelle nicht mehr zu realisieren sei. Diese Kette von Entscheidungen bedeutete für C eine Niederlage – nicht nur weil nun über erhebliche Preisnachlässe für die nicht eingesetzte Schnittstelle mit dem Ministerium verhandelt werden muss, sondern auch weil die Entscheidung Signalwirkung nach außen hat und der Misserfolg nur bedingt dem Kunden oder den Konsortialpartnern angelastet werden kann.

Insgesamt kam dem Unternehmen C die Rolle eines technischen Spezialisten zu, der sich in den Auseinandersetzungen innerhalb des Konsortiums meist neutral verhielt und in Bezug auf das Projektmanagement einen untergeordneten Einfluss ausübte.

## 5.2.7 Zusammenfassung: Ziele, kulturelle Besonderheiten und Entscheidungsstile der Akteure

Zusammenfassend werden in der folgenden Darstellung die verschiedenen Akteure mit ihren spezifischen Zielen, kulturellen Besonderheiten und den daraus resultierenden Entscheidungen aufgelistet.

Akteure	Ziele	Kulturelle Besonderheiten	Entscheidungsstile
Projektmanagement im Ministerium (Auftraggeber)	Umsetzung des Modernisierungsprogramms, Demonstration der Innovationsfähigkeit des Staates; Intern: Koordination und Moderation zwischen internen Akteuren extern: Durchsetzung der Qualitätsziele („Qualität vor Zeit“) gegenüber Konsortium	Intern: Ressortprinzip, partizipative Führung, Integration der nachgeordneten Behörden, Unsicherheit bei der Projektdurchführung; Extern: (konfrontative) Wahrnehmung der eigenen Interessen, Misstrauen gegenüber dem Konsortium, „bürokratischer Perfektionsnismus“	Intern: ressortübergreifende Moderation, egalitärer, partizipativer Entscheidungsstil Extern: organisatorische Abschottung gegenüber Auftragnehmer, nach anfänglicher Untersteuerung konfrontativer Verhandlungsstil gegenüber dem Konsortium
Nachgeordnete Behörden	Sicherstellung des Linienbetriebs; hoher Anspruch an die System- und Datenqualität („Qualität vor Zeit“)	„Nutznießer“ des Projekts, Modernisierungsdruck von außen und innen, vor allem aber technischer Nachholbedarf	Zögerlich abwägend; kooperativ; praxisorientiert
Personalvertretung	Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen und des Datenschutzes	Fraktionierung in zentrale und örtliche Personalvertretung sowie in unterschiedliche Statusgruppen (Beamte, Angestellte, Arbeiter)	Abschluss einer Betriebsvereinbarung nach langwierigen Verhandlungen Ausgiebige Wahrnehmung von Kontrollfunktionen
Unternehmen A (Auftragnehmer)	Erfolg des Projekts, erfolgreiche und profitable Wahrnehmung der Konsortialführung	Erfahrungen mit der Einführungsprojekten im Personalmanagement, wenig Erfahrungen im öffentlichen Sektor, keine spezifischen Kundenkenntnisse	Umsetzungs- und effizienzorientiert, abgestuft konfrontativ, Versuch, den Kunden administrativ einzubinden
Unternehmen B (Auftragnehmer)	Erfolg des Projekts, Ausbau der Beziehungsnetzwerke zum Kunden	Gute Kundenkenntnis, Schwerpunkt Organisationsberatung, nicht ausreichendes technisches Know-how	Effizienz- und beratungsorientiert; Inhaltlich-methodischer Führungsanspruch
Unternehmen C (Auftragnehmer)	Erfolg des Projekts als Voraussetzung für den Verkauf von Softwarelizenzen, Demonstration der Einsetzbarkeit des Systems	Priorität beim Software-Geschäfts (Lizenzen), Beratungssparte im Aufbau	Beschränkung auf technologische Spezialthemen, Verzicht auf Führungsanspruch

**Tabelle 11: Übersicht Akteurskonstellationen**

## *5.3 Akteursspezifische Entscheidungsprozesse und Anwendung von Projektmanagement*

Ausgangsannahme dieser Arbeit ist, dass die Anwendung von Methoden des Projektmanagements das Ergebnis von akteursspezifischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen ist. Nachdem im vorhergehenden Abschnitt die Akteurskonstellationen nachgezeichnet wurden, soll in diesem Abschnitt geklärt werden, welche Maßgaben des Projektmanagements in dem Fallstudienprojekt umgesetzt wurden. Zusätzlich sollen Hinweise darauf gefunden werden, mit welchen Interessen bestimmte Elemente des Projektmanagements angewendet oder nicht angewendet werden. Soweit möglich, wird auch dargestellt, welche der angewendeten Elemente des Projektmanagements die gewünschte Wirkung hat, welche nicht und in welchen Fällen die Nichtanwendung bestimmte (negative) Auswirkungen hat.

### **5.3.1 Software-Auswahl und Vertragsanbahnung mit Dienstleistern**

Das Projektmanagement gibt keine konkreten Empfehlungen zur Projektauswahl, außer der, sich die Entscheidung für ein Projekt, für eine bestimmte Software und für den passenden Dienstleister – auch hinsichtlich der eigenen Strategie und der möglichen Risiken – gründlich zu überlegen und die Entscheidungsaspekte offen zu kommunizieren (vgl. Abschnitt 3.2.1). Auch dem potenziellen Dienstleister wird empfohlen, es sich gut zu überlegen und die Chancen und Risiken gegeneinander abzuwägen, bevor man anbietet (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.2.5). Die konkrete Vertragsgestaltung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ist für beide Vertragsparteien von großer Bedeutung für den künftigen Projektverlauf (vgl. Abschnitt 2.5). Zu beachten sind die grundsätzlichen Unterschiede in der gegenseitigen Risikoverteilung je nach Vertragstyp (insbesondere zwischen Dienstvertrag und Werkvertrag; vgl. Abschnitt 2.5.1) und die daraus resultierenden Vertragsarrangements, die in der Praxis vorkommen (vgl. Abschnitt 2.5.2).

Das Ministerium hat sich die Entscheidung für das Projekt sehr gründlich überlegt. Die Entscheidung im Ministerium zur Festlegung auf eine zentralistische IT-Strategie mit einem zentralen Personalmanagement für alle Behörden und die Auswahl der Personalverwaltungssoftware fiel schon frühzeitig im

Jahr 1998 nach jahrelangen Diskussionen innerhalb des Ministeriums und mit den betroffenen nachgeordneten Behörden. Bis dahin wurde das Projekt nach Angabe eines Beteiligten weniger als IT-Projekt, sondern mehr als Organisationsprojekt aufgefasst, wie der AG-Gesamtprojektleiter erläuterte. Nur so lässt sich auch das verhältnismäßig kleine Ausgangsbudget erklären. Erst im Projektverlauf hat sich herausgestellt, dass IT einen Schwerpunkt bildete.

Als die Aufwandsstudie beim Unternehmen B in Auftrag gegeben wurde, war die Entscheidung zwar bereits gefallen, aber die Auswirkungen waren noch weitgehend unbekannt. Hier sollte die Aufwandsstudie Aufschluss darüber geben, wie der Einführungsprozess grob aussah, wie lange er dauerte und wie viel das Vorhaben für das Ministerium kostete. Die Studie erfüllte diesen Zweck, war jedoch für die spätere Projektdurchführung nur von eingeschränktem Informationsgehalt. Wie später von Seiten des AN-Projektteams bemängelt wurde, war die Aufwandsstudie insgesamt äußerst lückenhaft und wenig praxisgerecht, u.a. weil die darin beschriebenen Geschäftsprozesse (auf die später im Angebot verwiesen wird) lückenhaft waren, und weil die dringend notwendigen Qualifikationserfordernisse im Ministerium und in den nachgeordneten Behörden außer Acht gelassen worden sind. Auch der AG-Projektleiter nannte die teilweise ungenauen Vorarbeiten als Problem für das Projekt, dem er das nächste Mal durch intensivere und exaktere Vorbereitung und einen genaueren und praktikableren Projektstrukturplan aus dem Weg gehen würde. Er würde die erwarteten Ergebnisse vor Projektbeginn genauer definieren und die entscheidenden Akteure besser integrieren.

Ein weiterer Vorschlag eines interviewten Projektbeteiligten bestand darin zu versuchen, in einem solchen Projekt die Komplexität selbst zu reduzieren. Das Projekt wurde demnach wahrscheinlich insgesamt zu komplex angegangen. Viele der Aktivitäten waren im Einzelnen vorher nicht bekannt und nicht planbar, mussten jedoch mit ausgeschrieben werden. Hier sind jedoch aufgrund der technischen Rahmenbedingungen enge Grenzen gesetzt.

Auch bei der Auswahl des Firmenkonsortiums wurde auf Seiten des Auftraggebers den Maßgaben des Projektmanagements entsprochen. Dabei wurde die Kontaktaufnahme für beide Seiten durch die verschiedenen Geschwindigkeiten des Ausschreibungsprozesses erschwert. Vor der heißen Phase der Ausschreibung war zwar viel Zeit und Gelegenheit, sich gegenseitig kennen zu lernen, allerdings auf einer ungewissen Grundlage. Man wusste zwar, dass das Ministerium ein Vorhaben plante, es war aber nicht bekannt, wann und in welchem Rahmen ein eventuelles Projekt angegangen werden sollte.

Verbindliche Absprachen konnten nicht getroffen werden. Während der Ausschreibungs- und Angebotsphase waren zwar die Rahmenbedingungen hinreichend bekannt, aber die Angebotsfrist umfasste nur wenige Wochen und reichte knapp für die Angebotsabgabe. Manche Fehler in der Leistungsbeschreibung dürften Flüchtigkeitsfehler gewesen sein. So wurde trotz des beachtlichen Umfangs des Angebots im Nachhinein bemängelt, dass die Leistungsbeschreibung an vielen Stellen höchst ungenau war.

In der Ausgangssituation und im Ergebnis der Vertragsverhandlungen ist nach übereinstimmender Einschätzung aller Beteiligten ein deutlicher Vorteil für die Position des Auftraggebers festzustellen. Das Verhandlungsverfahren „lief für das Ministerium sehr gut“, wie der AG-Projektleiter im Interview erläuterte. Die Bietergemeinschaft war dabei generell in einer ungünstigen Situation, weil sie den Auftrag haben wollte und dafür Konzessionen hinnehmen musste. Die Auftragnehmerfirmen gingen dabei große Risiken ein, zum Teil bewusst, zum Teil unbewusst. Ein wunder Punkt war dabei jedoch ein fehlendes offensives und ehrliches Risikomanagement (vgl. Abschnitt 5.3.4). Die Ergebnisse bei den Vertragsverhandlungen und das dahinter liegende Machtungleichgewicht hätte auch einen Hinweis auf künftige Schwierigkeiten im Projektablauf geben können. Ein Verhandlungsteilnehmer bemerkte hierzu im Interview: „Wir haben diese Signale aber nicht aufgenommen und gewertet. Sonst hätten wir zu einem bestimmten Zeitpunkt aufstehen und das Projekt unter diesen Bedingungen ablehnen müssen.“ Einen Abbruch der Verhandlungen und damit das Scheitern des Vorhabens wollte das Konsortium nicht riskieren und stimmte den Vertragsänderungen zu. Bedenken der Rechtsberatung wurden nur begrenzt wahrgenommen. Die Rechtsberaterin war in den abschließenden Verhandlungsrunden nicht mehr zugegen.

Nach Ansicht des AG-Projektleiters kam erschwerend für das Konsortium hinzu, „dass die Verhandlungen ohne den AN-Projektleiter geführt wurden, der das Projekt anschließend leitete.“ So konnten manche Risiken aus fachlicher Sicht nur unzureichend beurteilt werden.

Folgende Vertragsregelungen sind in diesem Zusammenhang als Risiken für das Konsortium hervorzuheben:

- Vertragsform eines Werkvertrages; Dadurch hatte der Auftragnehmer die Leistung zu einem Festpreis zu erbringen. Gegebenenfalls anfallende Mehraufwendungen gingen auf das Risiko der Auftragnehmerfirmen (vgl. Abschnitt 2.5.1). Eine solche Vertragsform erhöhte zwar das

- Risiko auf Seiten des Auftragnehmers, ist jedoch durchaus üblich und insgesamt beherrschbar, wenn die sonstigen Rahmenbedingungen keine zusätzlichen Risiken mit sich bringen.
- Rechtsform des offenen Konsortiums; Sie hatte einerseits einen Mangel an Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit zur Folge und bedeutete andererseits einen zusätzlichen Kostenfaktor, der hauptsächlich zu Lasten des Konsortialführers ging (vgl. Abschnitt 2.5.2). Konsortialführer A beklagte denn auch später, dass viele der wichtigsten Entscheidungen von den Partnern B und C verweigert worden sind.
  - Ausweitung des Leistungsumfangs; Zwar gingen die Firmenvertreter davon aus, dass ein Großteil der Anforderungen in der Standardversion der Software abgebildet werden konnte. Dennoch stellte ein Teil der nun eingefügten Vertragsänderungen eine Form von Öffnungsklauseln dar, nach der beinahe alle Wünsche des Auftraggebers erfüllt werden mussten. Die Ministeriumsvertreter setzten insbesondere – entgegen dem im Angebot genannten Vorbehalt der Realisierbarkeit im Software-Standard – durch, dass die Bietergemeinschaft alle in der Vorstudie genannten Geschäftsprozesse im System abzubilden hatte, egal mit welcher Softwarekomponente und ob dazu aufwändige Programmierungen notwendig waren oder nicht. Diese Zusagen wurden gemacht, ohne jedoch die entsprechenden Budgets einzuplanen. Die Risiken wurden nach Ansicht eines Projektbeteiligten bewusst aus der Kalkulation herausgerechnet.
  - Aufweichung der Mitwirkungspflichten des Auftraggebers; Die Umwandlung der verbindlichen Mitwirkungspflichten in rechtlich unverbindliche „Obliegenheiten“ wurde auf Seiten der Bietergemeinschaft vielfach hinterher als Fehler bezeichnet.

Lediglich bei der ursprünglichen Forderung des Ministeriums, das Projekt auch zum Ende hin rückabwickeln und das bereits gezahlte Honorar zurückverlangen zu können, wenn das System nicht zufrieden stellend funktionierte, konnte sich das Ministerium nicht durchsetzen. Dieser Punkt hätte für das Konsortium ein unüberschaubares Risiko dargestellt.

Die oben dargestellten Maßgaben des Projektmanagements zur Risikominimierung wurden vom Auftragnehmerkonsortium insgesamt zu wenig beherzigt. Von nahezu allen Interviewpartnern auf der Auftragnehmerseite wurde die unzureichende Abgrenzung der Leistungsbeschreibung beklagt. Hier wurde gefordert, dass der Leistungsumfang künftig von der Auftragnehmerseite möglichst frühzeitig in

sehr viel stärkerem Maße definiert und abgegrenzt werden sollte, um den Kunden stärker in die Pflicht zu nehmen. Da das Vertragswerk relativ vage formuliert ist und sich der Kunde als ziemlich unnachgiebig in der Durchsetzung von Leistungsanforderungen erwies, wäre es besser gewesen, gleich zu Beginn des Projekts genau festzulegen, welche Leistungen erbracht werden müssen und welche nicht. Die Auftragsklärung wurde in Ansätzen versucht aber nicht konsequent genug durchgehalten. So kam es häufig vor, dass der Auftraggeber die Ergebnisse solcher Konsensgespräche in Frage stellte und vom Konsortium nicht an die Entscheidungen gebunden werden konnte.

Um nicht auf der Basis eines unbefriedigenden Vertrags arbeiten zu müssen, sind solche Diskussionen bereits bei der Angebotsverhandlung sinnvoll, so dass die Ergebnisse zur Klärung des Leistungsumfangs und der Mitwirkungsleistungen des Auftraggebers in den Vertrag Eingang finden können.

Sowohl die inhaltlichen Festlegungen und Ungenauigkeiten in der Leistungsbeschreibung als auch die Rechtsform des offenen Konsortiums und die Haftungsausschlüsse des Kunden hätten bei genügender Prüfung aus Sicht des Konsortiums kaum hingenommen werden dürfen. Damit war das Projekt zwar nicht von vorneherein zum Scheitern verurteilt, doch es begann mit der Hypothek schwer kalkulierbarer einseitiger Risiken für die Auftragnehmerseite.

Auf Seiten des Ministeriums hat das vertragsrechtliche Risikomanagement – auch wegen des wesentlich längeren zeitlichen Vorlaufs in der Ausschreibungsphase – besser funktioniert. In den Vertragsverhandlungen betonten die Auftraggebervertreter von Anfang an, dass das Ministerium nicht gewillt war, die möglichen (rechtlichen oder tatsächlichen) Risiken des Umsetzungsprojektes zu tragen und dass es an einer Verlagerung von Projektrisiken vom Auftraggeber auf das Auftragnehmerkonsortium interessiert war. Das Verhandlungsergebnis war für den Auftraggeber ein großer Erfolg. Durch die Rechtsform des Werkvertrags und die Aufweichung von Leistungsabgrenzungen hat das Ministerium einen Großteil der wirtschaftlichen Risiken eventueller Mehraufwendungen im Projekt auf das Konsortium übertragen.

Dem Projekt hat das Ministerium damit nicht unbedingt genutzt, weil es sich selbst von nun an schadlos zurückziehen und die Arbeit des Konsortiums unterminieren konnte, ohne die Folgen selbst tragen zu müssen.

Abgesehen davon hat sich das Vertragswerk auch aus Sicht des Auftraggebers als zu unflexibel erwiesen, wenn es darum ging, sich von unliebsamen Auftragnehmerfirmen zu trennen oder auf neue,

bisher unvorhergesehene Situationen zu reagieren und zusätzliche Anforderungen (vgl. Abschnitt 5.3.3) zu realisieren. Das Ministerium konnte viele der strittigen Aufgaben selbst nicht erledigen und hatte für Zusatzbeauftragungen kein Budget zur Verfügung. Aus diesem Grunde würde der AG-Programmler in Zukunft bestimmte „Sollbruchstellen“ in das Vertragswerk einbauen, um bei Nichteinhaltung einzelner Meilensteine vom Vertrag einfacher zurücktreten zu können. Zusätzlich würde er nicht nur einen Werkvertrag mit dem Auftragnehmer abschließen, sondern einzelne dienstvertragliche Elemente oder Budgets in den Vertrag aufnehmen. Bisher konnten aus haushaltsrechtlichen Gründen ergänzende Beauftragungen nur eingeschränkt oder gar nicht vergeben und damit auf unvorhergesehene Ereignisse oder Schwierigkeiten nicht angemessen reagiert werden.

### 5.3.2 Projekt- und Qualitätsziele: unterschiedliche Prioritäten und „moving targets“

Kernelement des Projektmanagements ist das „magische Dreieck“ mit den drei Zieldimensionen „Qualität“, „Zeit“ und „Kosten“ und der Grundaussage, dass alle drei Größen sich gegenseitig beeinflussen und die Optimierung eines Projektes die Betrachtung aller drei Faktoren erfordert (vgl. Abschnitt 3.2.2). Allerdings gibt es keinerlei Aussage darüber, welche Gewichtungen den drei Faktoren zugebilligt werden sollten. Wohl aber gibt es Aussagen darüber, was unter der Qualität von Software im Einzelnen zu verstehen ist (vgl. Abschnitt 3.2.3). Die konsistente und eindeutige Zieldefinition hängt auch mit der Auftragsklärung zusammen, die bei großen Interessenunterschiede zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ein schwerwiegendes Problem darstellen kann und letzten Endes nur im Rahmen eines frühzeitigen Risikomanagements auf beiden Seiten gelöst werden kann (vgl. Abschnitte 3.2.4, 3.2.5 und 5.3.3).

Im Fallstudienprojekt standen sich höchst unterschiedliche Zielvorstellungen und vitale Interessen von Auftraggeber und Auftragnehmer gegenüber. Insbesondere die unterschiedliche Gewichtung von Qualität und Zeit war ein virulenter Gegensatz zwischen den Parteien und Gegenstand zahlreicher Kontroversen, die scheinbar unvereinbar waren und somit den Managementaufwand zur Konfliktlösung drastisch erhöhten. Während die Auftraggeberseite weitgehende Forderungen an Qualität und Leistungsumfang hatte und dabei die Zeitplanung bewusst streckte („Qualität vor Zeit“), versuchte das

Konsortium, den eigenen Aufwand zu begrenzen („Qualität in Budget und Zeit“). Gleichzeitig hatte das Auftragnehmerkonsortium größte Probleme, die „moving targets“, also die Qualitätsziele und Leistungsanforderungen, die vom Ministerium fortwährend verändert wurden, zu erfüllen und dabei die eigenen Gewinnziele nicht aus den Augen zu verlieren.

Für den Auftraggeber war die Einhaltung der definierten Qualitätsanforderungen von übergeordneter Bedeutung. Die erklärten Ziele des Projektes aus Sicht des Ministeriums betrafen in erster Linie Qualitäts-, Steuerungs- und Akzeptanzaspekte und die Beschleunigung von Personalvorgängen. Das übergreifende Modernisierungsprogramm spricht von einem ganzheitlichen, integrierten Ansatz und einer effektiveren und effizienteren IT-Unterstützung für die administrativen Aufgaben des Ministeriums. Die termingerechte Fertigstellung des Systems war auf Seiten des Ministeriums zwar nicht in den offiziellen Verlautbarungen, wohl aber in der operativen Projektabwicklung von untergeordneter Bedeutung.

Bei Qualitätszielen war das Ministerium in erster Linie an der Abbildung der Geschäftsprozesse in den Pilotbehörden interessiert. Es suchte daher nach Kräften, die Anforderungen aus den Pilotbehörden gegenüber dem Konsortium durchzusetzen, auch wenn sich diese Anforderungen im Laufe des Projekts ständig änderten, und sah sich angesichts anfänglicher Qualitätsdefizite gezwungen, geeignete Kontrollmechanismen anzuwenden, um die erwartete Qualität sicherzustellen. Von Seiten des Konsortiums wurde dem Ministerium häufig vorgeworfen, wechselnde Ziele („moving targets“) zu verfolgen und damit das Projekt zu verzögern und insgesamt zu gefährden. Der Gesamtprojektleiter vertrat zwar die Ansicht, dass das Ministerium nicht unterschiedliche Ziele verfolgte, sondern ein unterschiedliches Verständnis der gleich bleibenden Ziele hatte, doch angesichts der erheblichen Auswirkungen dieser Anforderungsänderungen auf die Projektdauer ist diese Unterscheidung unbedeutend. Auf das Problem „moving targets“ komme ich im Zusammenhang mit der Auftragsklärung und den wechselhaften Entscheidungsprozessen in Abschnitt 5.3.3 zurück.

Der fast uneingeschränkte Qualitätsanspruch des Ministeriums barg auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass dieser Anspruch vom Auftragnehmer nicht erfüllt werden konnte und das Ministerium die verbliebenen Restfehler als Druckmittel einsetzen konnte, um Abnahmen zu verweigern oder Preisnachlässe zu erzwingen. Deutliches Beispiel hierfür waren der erste missglückte Versuch der Übernahme der Altdaten und die gescheiterte Schnittstelle in die Personalabrechnung.

Die Geringschätzung von Zeit- und Ressourcenzielen auf Seiten des Ministeriums hatte mehrere Motivationshintergründe:

- Mehraufwendungen für Nachbesserungen oder zusätzliche Anforderungen gingen aufgrund der Vertragsgestaltung eines Festpreisprojekts ausschließlich zu Lasten des Auftragnehmerkonsortiums. Strittige Leistungen konnten einerseits, wenn sie nicht im Haushalt eingeplant waren, (auch bei gutem Willen) aufgrund der eindeutigen Vertragslage nicht zusätzlich beauftragt werden. Das Ministerium war andererseits rechtlich dazu verpflichtet, die Leistungen erst dann abzunehmen, wenn das Gewerk vollständig zur Zufriedenheit des Ministeriums fertig gestellt war;
- Das Ministerium traute nach den anfänglichen Schiefständen und wegen des angekratzten Images einiger Auftragnehmerfirmen dem Konsortium nicht zu, die geforderte Qualität zu erbringen. Die Schuld für den erhöhten Zeitverbrauch konnte dabei voll auf das Konsortium abgewälzt werden;
- Die Verzögerungen brachten nebenbei positive finanzielle Aspekte mit sich, weil die Zahlungen an das Auftragnehmerkonsortium hinausgezögert werden konnten;
- Der eigene Ressourcenverbrauch für die Mitarbeiter der Projektgruppe wurde wegen der fehlenden KLR nicht zahlenmäßig erfasst;
- Die Ressourcenverfügbarkeit auf Auftraggeberseite entzog sich – auch wegen der geringen öffentlichen Bedeutung (vgl. Abschnitt 5.1.3) – weitgehend den eigenen Steuerungsmöglichkeiten innerhalb des Projekts. Das Projekt war der Bewältigung der Linienaufgaben eindeutig untergeordnet. Wenn Projektmitarbeiter für andere Aufgaben eingesetzt wurden, blieb der AG-Projektleitung somit nichts anderes übrig, als die entstehenden Lücken mit Hilfe des Auftragnehmerkonsortiums zu schließen.

Für die Auftragnehmerseite bestand der Projekterfolg primär in der wirtschaftlich profitablen Projektabwicklung. Erstrebt wurden die Abnahme aller Leistungsgegenstände und die Honorarzahlung durch den Kunden innerhalb der geplanten Zeit und nachdem der Aufwand die Planungen ebenfalls nicht überschritten hatte. Die Firmen hatten nach Angaben des AG-Programmlleiters andere, naturgemäß niedrigere Erwartungen an den Leistungsumfang als der Auftraggeber. Sie mussten jedoch die zahl-

reichen Zusatzleistungen, die der Kunde forderte, aus eigenen Mitteln bestreiten und konnten somit die kalkulierte Gewinnmarge nicht einhalten. Letztlich sei es also in allen Diskussionen jeweils darum gegangen, ob eine Leistung noch Gegenstand des Werkvertrages war oder nicht. Eine große Rolle spielte auch, dass das Angebot aufgrund der Wettbewerbssituation sehr knapp kalkuliert war und die Firmen für Änderungen oder Zusatzaufgaben wenig Spielraum besaßen. Nicht angemessen war jedoch der Umgang mit den wechselnden Zielen des Kunden. Die Auftragnehmerfirmen neigten vor allem in der Anfangsphase dazu, dem Qualitätsaspekt eine zu geringe Bedeutung beizumessen. Hier lag eines der hauptsächlichen Defizite des Konsortiums in der Anfangsphase, mit dem die Probleme mit der bereits ungünstigen Vertragssituation sowie dem Misstrauen und der mangelnden Kooperationsbereitschaft des Kunden beträchtlich verschärft wurden. Die Ursachen sind vor allem in der bereits erwähnten Untersteuerung und in den komplexen Entscheidungsprozessen innerhalb des Konsortiums sowie in den beteiligten Unternehmen (vgl. Abschnitte 5.2.4, 5.2.5 und 5.2.6) zu suchen.

### 5.3.3 Auftragsklärung und Entscheidungsfindung

Laut Leitfäden zum Projektmanagement sollten die Anforderungen an das künftige System unbedingt vor der Realisierungsphase festgelegt und vertraglich fixiert sein. Anschließende Änderungen sollten gar nicht mehr oder nur in äußerst begrenztem Maße zugelassen werden (vgl. Abschnitt 3.2.4). Im Sprachgebrauch dieser Fallstudie heißt das, dass die Fachkonzepte vor Realisierungsbeginn abgenommen und danach möglichst nicht mehr geändert werden dürfen. Der frühzeitigen und klaren Festlegung sowie der weitgehenden Unveränderlichkeit der Leistungsanforderungen wird in den Leitfäden zum Projektmanagement eine besonders große Bedeutung beigemessen, die auch durch empirische Studien zu den Erfolgsfaktoren in IT-Projekten erhärtet wird (vgl. Abschnitt 2.1.5.1).

Wie bereits in Abschnitt 3.2.4 allgemein prognostiziert, wurden die Prozessbeschreibungen und Fachkonzepte im beschriebenen Fallstudienprojekt während der Realisierung vielfach verändert. Hier kam einerseits die unzureichende Abgrenzung der Leistungsbeschreibung im Vertragswerk zum Tragen, aufgrund derer im Projekt laufend zwischen den Vertragspartnern festgelegt werden musste, welche Leistungen erbracht werden mussten und welche nicht. Angesichts des teilweise vage formulierten

Vertragswerks herrschten unterschiedliche Auffassungen über den Leistungsumfang. Als strittig stellten sich im Projektverlauf laut einer Liste des Auftragnehmers insbesondere folgende Punkte heraus:

- Erstellung und Fortschreibung der Benutzerdokumentation;
- Erstellung der Schulungsunterlagen und Durchführung der Schulungen für die Endanwender und die Systemadministratoren;
- Beschreibung der technischen Machbarkeit von zusätzlichen Workflows, die in der Leistungsbeschreibung zwar in Aussicht gestellt aber nicht weiter beschrieben waren;
- Vollständige Definition der zu erstellenden Auswertungen;
- Klärung, ob ESS-Funktionalitäten implementiert werden sollten.

Andererseits wurden auch bereits in Konzeptform festgelegte Leistungsanforderungen im Projektverlauf mehrfach geändert. Ursache hierfür war ein gegenseitiger Annäherungsprozess von realen Geschäftsprozessen in den Piloten vor der Systemeinführung (Ist) und den Geschäftsprozessen, wie sie sich durch die Software-Unterstützung ergaben (Soll). Im Zuge des Projektes wurden die existierenden Prozesse nicht 1:1 abgebildet, sondern es handelte sich laut AG-Gesamtleiter um ein aufeinander zu Bewegen von existierenden Prozessen und den zum Teil entgegenstehenden Anforderungen der IT. Dieses aufeinander zu Bewegen stellte sich als dynamischer Verlauf von „Trial and Error“ heraus, in dessen Verlauf die Konzepte mehrfach mit wachsendem Verständnisgrad geändert wurden.

Zusätzlich wurden Entscheidungen aus den Projektleitungssitzungen in den Sitzungen der AG-Projektgruppe meist wieder in Frage gestellt und nochmals als „offene Punkte“ in die Projektleitungsrunde eingebracht. So wurden Änderungen von Anforderungen und alle fachlichen oder organisatorischen Festlegungen erst mit Verzögerungen von mehreren Wochen verbindlich.

Diese Praxis, so wurde später von allen befragten Vertretern des Auftragnehmers in Interviews beklagt, stellte das Konsortium vor das Problem, dass keine stabile und transparente Grundlage der Meinungsbildung gegeben war und die in der Projektleitungsrunde erarbeiteten Positionen regelmäßig durch das AG-Projektteam in Frage gestellt und übersteuert wurden. Ein Manager drückt es so aus: „Die Projektgruppe des Auftraggebers [...] hat keine Entscheidungen getroffen. Sie hat sich regelmäßig in zweitägigen Sitzungen getroffen und entschieden, nicht zu entscheiden. Wir hatten für unsere

Arbeit keine sichere Basis.“ Die Verlagerung der eigentlichen Entscheidungen außerhalb der Projektorganisation, die mit dem Konsortium vereinbart wurde, verlängerte letzten Endes die Entscheidungswege und erhöhte die Kosten. Die AG-Projektgruppe warb für Verständnis für die eigenen komplizierten Entscheidungsstrukturen, war jedoch zu keiner Zeit ernsthaft zu Änderungen an dieser Arbeitsweise bereit.

Die laufende Änderung der im Vertragswerk festgelegten, aber präzisierungsbedürftigen Leistungsbestandteile und der Konzepte hatte ihre Ursache in der Betonung des Qualitätsaspektes auf Seiten des Ministeriums (vgl. Abschnitt 5.3.2) und stellte angesichts des starken Termindrucks und der knappen Ressourcenplanung der Auftragnehmerseite die Quelle eines erhöhten Konfliktpotenzials dar. Kompromisse wurden oft erst nach langen Verhandlungen erzielt.

Die Auftragnehmerfirmen scheuten allerdings zu Beginn des Projekts die Diskussion mit dem Kunden über die endgültige Fixierung der Leistungsanforderungen, um das Projekt nicht schon in dieser Anfangsphase zu verzögern. Von den Beteiligten wurde eingeräumt, dass gerade in der Anfangsphase des Projekts ein eigener juristischer Sachverstand auf Seiten des Konsortiums zu wenig mit einbezogen worden ist und QM nicht zielgerichtet implementiert wurde.

Die Abnahme der Konzepte wurde vor diesem Hintergrund lange verzögert. Das hatte nach Angaben einer Projektbeteiligten zwei Gründe: Zum einen wurde das Prozedere der Abnahme nicht mit dem Ministerium festgelegt. Das Ministerium ließ sich nicht auf die Spielregeln des Konsortiums festlegen. Zum anderen versuchte das Ministerium, die Übernahme von Verantwortung für die Arbeitsergebnisse – und die Bezahlung des fälligen Honorars – soweit wie möglich hinauszuzögern. Das Konsortium reagierte auf dieses Verhalten nicht mit einem Strategiewechsel, sondern versuchte pragmatisch, den Kunden durch Workshops und zahlreiche Abstimmungsgespräche mit einzubinden. Dies „ist nicht optimal gelungen“, wie eine Projektbeteiligte einräumt. Das läge auch daran, dass es Mühe bereitet habe, eine Abstimmung innerhalb des Konsortiums herzustellen. „Das Konsortium hat nicht die gebotene Geschlossenheit gezeigt.“

Trotz der wechselnden Anforderungen und der Unklarheit in den operativen Projektzielen begann das Konsortium frühzeitig mit der Realisierung, um den engen Zeitplan zu halten, und brach die Entwicklungsarbeiten auch dann nicht ab, als offensichtlich war, dass das Ministerium sich nicht an die Absprachen zu halten gedachte. Hier befanden sich die Firmen in einer „Zwickmühle“ zwischen Projekt-

managementanforderungen und professionellem Anspruch an eine pragmatische, kundenorientierte Vorgehensweise. Gemäß der „reinen Lehre“ hätte das Konsortium gar nicht erst mit den Entwicklungsarbeiten anfangen dürfen, sondern abwarten, bis die Konzepte verbindlich abgenommen wurden. Es wollte jedoch den Zeitplan einhalten und einen Projektabbruch durch das Ministerium nicht riskieren und machte sich dennoch an die Realisierung.

Diese Eile und die Scheu, im weiteren Projektverlauf den zusätzlichen Konflikt oder ein Aussetzen der Aktivitäten zu riskieren, stellten sich im Nachhinein als Fehler heraus. Verschärft wurde die Situation auch dadurch, dass der Auftraggeber die Ergebnisse solcher seltenen Konsensgespräche kurze Zeit später immer wieder in Frage stellte. Erst sehr spät im Projekt, bei den Schulungsvorbereitungen im Sommer 2003, war man auf Auftragnehmerseite bereit, die Aktivitäten so lange auszusetzen, bis eine vertragliche Einigung mit dem Kunden erzielt wurde.

Insgesamt wäre es laut Auftragnehmerseite von Vorteil gewesen, eigenen juristischen Sachverstand in die Diskussionen mit dem Kunden über rechtliche Positionen mit einzubeziehen – nicht nur während der Vertragsverhandlungen, sondern vor allem im Projektverlauf. Die technologischen Fachleute und Prozess-Berater auf Seiten des Konsortiums waren den Ministerialbeamten in juristischen Diskussionen häufig unterlegen und stärker auf die Erarbeitung fachlicher Ergebnisse und die Erreichung der inhaltlichen Projektziele ausgerichtet. Das betraf auch die Einhaltung von Formalien insbesondere zum QM. Hier hätte die Auftragnehmerseite schneller auf entsprechende Signale des Kunden reagieren und das QM implementieren müssen. Hinsichtlich des Umgangs des Konsortiums mit den zahlreichen Terminverzögerungen erklärte der Konsortiumssprecher im Interview: „Die Projektleitung hätte [die Firma B] sanktionieren müssen. Die Projektleitung hätte auch den Auftraggeber abmahnen müssen.“

Die Einbindung des Kunden wäre auch insbesondere nach Vertragsabschluss notwendig gewesen. Entsprechende eigene Versäumnisse wurden von den Auftragnehmervetretern beklagt. Vor allem wurde kritisiert, dass sich das Projektmanagement zu sehr auf die Lösung von Konflikten reduziert habe: „Wir haben nicht gemanagt sondern Konflikte gelöst. Projektmanagement würde heißen, Probleme zu lösen. Probleme wurden nicht gelöst.“ Als besonders schwerwiegend wurde die mangelnde strategische Umsteuerungsfähigkeit angesichts des für das Konsortium problematischen Kundenverhaltens bezeichnet. „Wir waren in der Ablehnung des Kunden, mitzuarbeiten und Verantwortung zu

übernehmen, so befangen, dass wir zu nüchterner Analyse nicht mehr fähig waren.“ Dieses Beharrungsvermögen hatte auch eine Ursache in den vergangenen Projekterfahrungen des AN-Projektleiterduos. Bei der Forderung nach den Stundenaufstellungen gegenüber dem Auftraggeber spielte auch die Erfahrung aus einem anderen Großprojekt eine Rolle, in dem der Auftraggeber die eigenen Arbeitsstunden bereitwillig zur Verfügung gestellt hat: „Wir waren aus der früheren Projektarbeit einen offenen Umgang innerhalb des Konsortiums und mit dem Kunden gewohnt. Wir haben [das andere Projekt] nicht aus dem Kopf gewischt und keine nüchterne Aufgabenanalyse gemacht. Jedes Projekt ist eben neu.“

Im Konsortium ist es nach Ansicht einer Projektbeteiligten nicht gelungen, die verschiedenen Stärken der Konsortialpartner nutzbringend in das Projekt einzubringen. Vielmehr wurden die unterschiedlichen Methoden und Ergebnisse vom Kunden eher als Schwäche interpretiert (mangelnde Gemeinsamkeit; keine einheitliche Ausrichtung; kein homogenes Bild „nach außen“) und führten zu Erklärungsproblemen des Konsortiums.

Ein gegenseitiges Verständnis für die jeweilige Situation des Anderen war im Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer am Anfang zu wenig vorhanden und hat sich im Projektverlauf erst entwickelt. Vor diesem Hintergrund hätte sich nach Einschätzung des Ministeriums die Situation auch unter der Konsortialführerschaft des Unternehmens A bessern können, wenn nicht ein grundsätzliches Misstrauen zur Ablösung von A geführt hätte.

#### 5.3.4 Risiko- und Krisenmanagement bei der Projektabwicklung

Um Risiken in IT-Projekten zu minimieren, wird in den Leitfäden zum Projektmanagement empfohlen, die Risiken in einem systematischen und durchgängigen, zyklisch angelegten Prozess des Risikomanagements zu überwachen, zu bewerten und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen zu veranlassen (vgl. Abschnitt 3.2.5). Es werden verschiedene Methoden angeboten, um das Risikomanagement zu systematisieren. Bei allen Methoden und Empfehlungen liegt die Betonung auf der möglichst frühzeitigen Implementierung des Risikomanagements, um die Wirksamkeit zu erhöhen. Völlig offen bleiben die Empfehlungen bei der Frage, ob bei der Risikobewältigung lieber der Eliminierung bzw. Minimierung

der Risiken im Sinne des Projekterfolgs oder der Abwälzung der Risiken auf andere Akteure der Vorzug gegeben werden sollte.

Auf die Risikovermeidungsstrategien beider Vertragsparteien bei der Vertragsanbahnung wurde bereits in Abschnitt 5.3.1 eingegangen.

Aus Sicht des Konsortiums sind neben der Vertragsform eines Werkvertrages vor allem die Rechtsform des offenen Konsortiums, die Ausweitung des Leistungsumfangs und die Aufweichung der Mitwirkungspflichten hervorzuheben. Man sah zwar die Risiken, hoffte jedoch, sie mit den Erfahrungen der Mitarbeiter und durch konsequentes Projektmanagement regulieren zu können. Ein aktives Risikomanagement hätte jedoch bedeutet, die Risiken aus dem Vertrag gleich zu Beginn des Projekts systematisch zu analysieren und nach ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensgröße zu bewerten – auch monetär. Dies wurde nicht gemacht, vielmehr blieb es bei den bisherigen Verhaltensweisen im Projektmanagement und bei den bisherigen Kalkulationen ohne die entsprechenden Risikozuschläge.

Aus Sicht des Auftraggebers stellte sich das Vertragsmanagement zwar als wesentlich günstiger heraus, das Vertragswerk war jedoch wegen der mangelhaften Flexibilität hinsichtlich zusätzlicher, unvorhergesehener Aufgaben und in Bezug auf die eingeschränkte Möglichkeit, sich von einzelnen Firmen zu trennen, problematisch.

Der größte Teil der Projektrisiken ergab sich jedoch nicht aus dem zweifellos problematischen Vertragswerk, sondern sie traten im Projektverlauf auf, wie in den folgenden Ausführungen beschrieben wird.

Auf beiden Seiten ist ein strategischer Umgang mit den vorhandenen Projektrisiken erkennbar, auch wenn die Risikovermeidungsstrategien bei Auftraggeber und Auftragnehmer erwartungsgemäß höchst unterschiedlich waren. Ein systematisches und frühzeitiges Risikomanagement betrieb jedoch keine der beteiligten Vertragsparteien und ein großer Teil der Risiken wurde erst spät im Projekt aktiv angegangen.

Als Risiko für die Projektarbeit erwies sich für das Konsortium das wechselhafte und unstetige Entscheidungsverhalten und das Rollenverständnis der basisdemokratisch geführten Projektgruppe des

Ministeriums, die sich bewusst von den offiziellen Projektgremien isolierte und sich konsequent über Beschlüsse der gemeinsamen Projektleitung hinwegsetzte.

Für das Konsortium lief das Projekt schon früh Gefahr, zu lang zu dauern und finanziell zum Verlustgeschäft zu werden. Dennoch wurde der Stundenverbrauch lange Zeit nicht dokumentiert, es wurden keine Statusberichte verfasst und das Risikomanagement fehlte im ersten Jahr völlig und wurde erst im Januar 2003 angegangen. Zwar konnte zu diesem Zeitpunkt den Risiken kaum mehr vorgebeugt, sondern fast nur noch darauf reagiert werden, aber anders lässt sich das inzwischen so titulierbare Krisenmanagement (vgl. Abschnitt 0) nicht mehr bewältigen.

Das Konsortium hatte obendrein den drängenden Eindruck, dass der Auftraggeber, der sich durch die Aufwandsstudie vertraglich auf die Leistung bestimmter Stundenkontingente und deren Nachweis verpflichtet hatte, seinen Verpflichtungen nicht nachkam und wesentlich weniger leistete. Die vom Konsortium geforderten Stundenberichte wurden niemals abgegeben. Überdies vermisste das Auftragnehmerkonsortium beim Kunden das Interesse an der Verwirklichung der Projektziele und bemängelte den unzureichenden Qualifikationsstand der Mitarbeiter der Projektgruppe.

Auf Seiten des Ministeriums sah man die mangelhafte Planungs- und Beratungsqualität des Auftragnehmers als erhebliches Risiko an. Es fehlte eine vollständige, zuverlässige, aktuelle und abgestimmte Planung. Auch die mangelnde Qualität und Beraterbetreuung bei der Erstellung des Betriebskonzepts wurde als Problem bezeichnet. Weiterhin war die fachliche Unterstützung bei der Detaillierung der Dienstvereinbarungen nicht ausreichend. Moniert wurde auch die verspätete Vorlage der Konzepte. Bei den Tests fühlten sich die Ministeriumsmitarbeiter nicht ausreichend begleitet und koordiniert. Der Testplan wurde als nicht praktikabel bezeichnet.

Insgesamt vermisste der Auftraggeber ein aktives Risikomanagement beim Konsortium.

Neben den genannten fachlichen und organisatorischen Problemen sind vor allem zwei Risiken in bestimmten Teilaufgaben beträchtlich:

- Die Schnittstelle zum Abrechnungssystem, die als Übergangslösung konzipiert war, erwies sich als hochkomplex und angesichts der Rahmenbedingungen und der wechselnden Systemanforderungen nicht mit vertretbarem Aufwand realisierbar (vgl. Abschnitt 5.2.6). Sie konn-

te trotz des Zeitgewinns durch die Verschiebung des Produktivstarts nach der gescheiterten Datenübernahme nicht in Betrieb genommen werden.

- Die Risiken bei der erst im zweiten Anlauf gelungenen Übernahme der Altdaten waren nur zum Teil technischer Natur. Schwierigkeiten bereiteten insbesondere die fehlerhaften Altdatenbestände und die laufenden Änderungen des Zielsystems, so dass viel Doppel- und Nacharbeiten notwendig wurden und die für die manuelle Datenverfassung benötigten Excel-Vorlagen laufend geändert werden mussten und deshalb verspätet zur Verfügung standen. Zum ersten Termin des geplanten Produktivstarts fehlte die Zeit für Datenkorrekturen. Der Versuch schlug wegen zahlreichen Datenfehlern fehl. Als A vorschlug, die Daten unter Mitwirkung der Pilotbehörden zu korrigieren, lehnt das Ministerium mit dem Hinweis ab, zusätzliche Belastungen und Risiken für den Auftraggeber vermeiden zu wollen. Der zweite Anlauf, zu dem ein wesentlich längerer zeitlicher Vorlauf eingeräumt werden konnte, klappte scheinbar problemlos.

Die bereits angedeuteten teilweise ähnlichen und teilweise höchst unterschiedlichen Risikobewältigungsstrategien können folgendermaßen charakterisiert werden:

1. Die Risikovermeidungsstrategien beider Seiten standen in direkter Abhängigkeit von den jeweiligen Prioritätensetzungen bei den Projektzielen, d.h. der Auftraggeber war primär qualitäts- und akzeptanzorientiert und versuchte, die Systemqualität zu optimieren und Belastungen von den Pilotbehörden oder anderen internen Akteuren fernzuhalten, während der Auftragnehmer sich primär an Zeit- und Aufwandszielen orientierte.
2. Bei den Risikovermeidungsstrategien spielten auch kontextuelle und kulturelle Hintergründe eine Rolle. Während der Auftraggeber die von ihm erkannten Risiken primär durch juristische Mittel und Arbeitsweisen sowie mit Hilfe von Terminverschiebungen und „double talk“ bearbeitete, kamen auf Auftragnehmerseite vor allem betriebswirtschaftliche Instrumente der Steuerung (Controlling-Informationen und Statusberichte) und technische Instrumente zum Einsatz.
3. Beide Seiten verstanden Risiken bei den Mehraufwänden in erster Linie als Verteilungsfragen und verfolgten primär Abwälzungsstrategien – sowohl zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer als auch innerhalb des Konsortiums. In der Auseinandersetzung zwischen

Auftraggeber- und Auftragnehmerseite war dabei allerdings bei steigender Konfrontation der Auftragnehmer im strukturellen Nachteil, weil er letztlich auf die Kooperation stärker angewiesen war als umgekehrt.

4. Beide Seiten begannen erst dann mit einem aktiv steuernden Risikomanagement, als sich der externe Problemdruck erhöhte und eine andere Krisenbewältigung nicht mehr Erfolg versprechend schien. Ein vorausschauendes Risikomanagement wurde von beiden Seiten nicht betrieben.

Die Eignung der unterschiedlichen Risikobewältigungsstrategien fiel je nach Sachgebiet und Projektsituation unterschiedlich aus. Während die Auftraggeberseite bei den Vertragsverhandlungen die eigenen Risiken erfolgreich minimieren und auf das Konsortium verlagern konnte, war dieser Ausgangsvorteil für den Projektverlauf nur bedingt förderlich, wenn nicht sogar hinderlich. In der Gewissheit, der Auftragnehmerseite die Gesamtverantwortung für den Projekterfolg übertragen zu haben, neigte die AG-Projektleitung notorisch zur Untersteuerung des Projektes. Hier halfen zwar juristische Kenntnisse, um strittige Leistungsbestandteile beim Konsortium einzufordern, oft jedoch um den Preis monatelanger Diskussionen. Die Schuld an den dadurch verursachten Verzögerungen konnte dann zwar auch wieder auf das Auftragnehmerkonsortium abgewälzt werden, allerdings mit geringerer Wirkung als bei offensichtlichen Leistungsdefiziten.

Der Auftragnehmerseite fehlte an vielen Stellen das juristische Rüstzeug, um in den Verhandlungen mit dem Kunden aus der Defensive zu geraten. Die ansonsten gebräuchlichen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente erwiesen sich vor allem im Streit um die Erfassung der tatsächlich angefallenen Stunden des Auftraggebers als weitgehend wirkungslos.

Insgesamt bewirkte das notorische Übergewicht von gegenseitigen Risikoabwälzungsstrategien auf beiden Seiten eine Blockade von Problemlösungsstrategien im Sinne des Projektfortschritts und eine Schwächung des Gesamtprojektes. Auf die Ursachen wird in Kapitel 6 eingegangen.

### 5.3.5 Organisation des Projektes

Die Empfehlungen zur Projektorganisation (vgl. Abschnitt 3.3) haben zum Ziel, die Arbeit im Projekt sowie die Verantwortlichkeiten und Eskalationsprozeduren klar zu regeln, ohne jedoch genaue Aus-

sagen darüber zu treffen, wie die Projektorganisation konkret aussehen soll und welche Projektorgane und Gremien unbedingt eingerichtet werden sollen. In Abschnitt 3.3.3 ist ein beispielhaftes Organigramm aufgeführt. Etwas konkreter sind die Empfehlungen zur Autonomie eines Projektes. Hier wird empfohlen, dem Projekt je nach Größe und Aufgabenstellung den ausreichenden Autonomiegrad einzuräumen. D.h. für Großprojekte wie das in der Fallstudie sollte der Selbstständigkeitsgrad hoch sein (vgl. Abschnitt 3.3.1). Die übrigen Empfehlungen beziehen sich auf die Auswahl und Führung der Teammitglieder und die Konfliktbewältigung, also das konstruktive Austragen (nicht die Vermeidung) von Konflikten (vgl. hierzu Abschnitt 5.3.6).

Für die Projektarbeit im Fallstudienprojekt sind folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Rechts- und Organisationsform des Konsortiums;
- Eignung der Projektorgane zur Aufgabenerledigung.
- Autonomiegrad, Verantwortlichkeiten und Eskalationsprozeduren des Projektes;
- Auswahl und Führung der Teammitglieder;

In den folgenden Abschnitten wird auf die konkreten Ausprägungen im Fallstudienprojekt näher eingegangen.

#### *5.3.5.1 Rechts- und Organisationsform des Konsortiums*

Die Empfehlungen zum Projektmanagement legen sich nicht eindeutig auf eine bestimmte Rechtsform der Vertragsgestaltung fest und stellen die Vertragsform (Werk- oder Dienstvertrag, Honorarregelungen usw.) in Abhängigkeit von der Aufgabenstellung. Bezüglich der Beauftragung mehrerer Auftragnehmerfirmen wird der Vorrang der Steuerbarkeit und der angemessenen Risikoverteilung betont (vgl. Abschnitt 2.5.2).

Im Fallstudienprojekt wurde auf Wunsch des Auftraggebers (und gegen anfängliches Widerstreben des Angebotsführers) die Rechtsform eines offenen Konsortiums mit drei Konsortialpartnern gewählt. Die Rechtsform des offenen Konsortiums hat das Ministerium nach Angaben des Programmleiters gewählt, um die Konsortialpartner stärker an das Projekt zu binden und um ein Ausscheren von einzelnen Firmen zu verhindern. Mittlerweile sind alle Entscheidungsträger im Ministerium skeptisch, ob

die gewählte Rechtsform die erhofften Effekte gebracht hat. Unerwartet waren vor allem der Mangel an Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit (vgl. Abschnitt 5.3.1), die schwache Stellung des Konsortialführers und die Auswirkungen des Aufeinandertreffens völlig unterschiedlicher Unternehmenskulturen. Diese Rechtskonstruktion erschwerte durch die aufwändigen Abstimmungsmechanismen und fehlende Durchgriffsmöglichkeiten die Handlungsfähigkeit des Auftragnehmerkonsortiums und damit den Fortschritt im Projekt erheblich. Die Firma A hat ihre Rolle zudem nach Auffassung der AG-ProgramMLEITERS lediglich „als Primus inter pares“ wahrgenommen und die Rolle des Konsortialführers nicht so „mit Leben gefüllt“ wie der Auftraggeber es erwartet hätte. Das Konsortium konnte sich oft nicht einigen und der Managementaufwand im Ministerium stieg beträchtlich. Der Programmleiter hätte nach eigenen Angaben nicht gedacht, dass die gewählte Form des offenen Konsortiums dazu führte, dass er mit allen Firmen im weiteren Projektverlauf getrennt verhandeln musste, weil die Position des Konsortialleiters zu schwach gewesen sei.

Die Defizite in der Vertragskonstruktion wurden zwar später auch im Ministerium erkannt, das diese Regelung zuvor in den Vertragsverhandlungen vehement verteidigt hatte. Alle Interviewpartner aus dem Ministerium würden übereinstimmend in einem derartigen Projekt kein offenes Konsortium mehr anstreben, sondern nur noch einen Vertrag mit einem Generalunternehmer in einem geschlossenen Konsortium abschließen, der dann für die gesamte Leistungserbringung gegenüber dem Auftraggeber verantwortlich ist und in dieser Rolle Unteraufträge weiter vergibt. In diesem Fall wäre der Generalunternehmer in vollem Umfang verantwortlich für die Leistungen der einzelnen Firmen und müsste sie selbst steuern, er wäre damit alleiniger Ansprechpartner. Aufgrund der zahlreichen Probleme mit dem offenen Konsortium, bei dem das Ministerium immer gleich mit drei Verhandlungspartnern sprechen musste, war das Ministerium nun daran interessiert, alle Probleme nur noch mit einem gesamtverantwortlichen Unternehmen zu diskutieren.

Nach der Einschätzung des AG-GesamtprojektleitERS wurde diese Konstellation zum Zeitpunkt der Interviews schon de facto (nicht de jure) so gelebt. Die Firma B war seit dem Wechsel der einzige Ansprechpartner für das Ministerium, und Probleme mit den anderen Firmen wurden fortan nur noch über den Projektleiter von B kommuniziert und nur mit ihm gelöst.

Aus Sicht des Konsortiums (unter Konsortialführer A) stellte die Rechtsform des offenen Konsortiums ein kaum zu kontrollierendes Risiko dar, mit dem sich Konsortialführer A besonders schwer tat. Fast

die ganze Projektlaufzeit über hatte A erhebliche Probleme, die Zusammenarbeit im Konsortium so zu koordinieren, dass ein einheitliches Auftreten gegenüber dem Kunden entstand und die verschiedenen Stärken der Konsortialpartner nutzbringend im Projekt zur Geltung kamen. In den Interviews war von einem langen Selbstfindungsprozess die Rede, bei dem erst mittelfristig eine Verbesserung der internen Koordination eintrat.

Die Vertragsregelung des offenen Konsortiums hatte hinsichtlich der Steuerbarkeit des Projekts eine eindeutig hemmende Wirkung, sie sollte indes nicht überbewertet werden. Einige der Organisationsdefizite im Projekt sowie die tendenzielle beiderseitige Untersteuerung im Projekt wurden möglicherweise an bestimmten neuralgischen Punkten durch diese Regelung verstärkt, die alleinige Ursache für die Probleme im Projekt ist die Rechtsform des offenen Konsortiums indes keinesfalls, wie den folgenden Abschnitten zu entnehmen ist.

#### *5.3.5.2 Eignung der Projektorgane zur Aufgabenerledigung*

Das Projekt bestand organisatorisch aus dem Lenkungsgremium, der Projektleitung, die bis zur Reorganisation im Mai/Juni 2003 bestand hatte, einer Projektgruppe des Auftraggebers (AG-Projektgruppe), einem separaten Projektteam des Auftragnehmers (AN-Projektteam) sowie den auftragnehmerinternen Gremien Konsortialausschuss und Eskalationsgremium. Diese Projektorgane werden im Folgenden daraufhin untersucht, welche der Projektmanagementempfehlungen umgesetzt wurden, aus welchen Motivationen dies geschah und welche Auswirkungen dies auf den Projekterfolg hatte.

##### ***Lenkungsgremium***

Das Lenkungsgremium verfügte als oberste Entscheidungs- und Eskalationsinstanz über den Stellenwert, der nach den Leitfäden zum Projektmanagement einem solchen Organ beigemessen werden sollte. Mit der hochrangigen Besetzung aus Führungskräften des Ministeriums, der nachgeordneten Pilotbehörden und der übrigen beteiligten Ressorts sowie der Auftragnehmerfirmen besaß es auch eine für die Projektgröße und die Bedeutung angemessene hierarchische Einordnung. Auf Betrieben

des AG-Projektleiters wurde die Präsenz der Pilotbehörden noch vergrößert, um dem Projekt eine größere Akzeptanzbasis zu verleihen.

Formalrechtliche Arbeitsgrundlage des Lenkungsgremiums war eine Geschäftsordnung, in der die Entscheidungsbefugnisse festgelegt waren. Das Gremium wurde in der Regel halbjährlich oder bei besonderen Anlässen einberufen. Die Sitzungen wurden von der operativen Projektleitung inhaltlich und organisatorisch vorbereitet. Schwerpunktthemen waren organisatorische Festlegungen zum Projekt, die Abnahme von Meilensteinen, Entscheidungen über Veränderungen der Projektplanung, insbesondere bei Terminverschiebungen sowie Grundsatzfragen der Zusammenarbeit mit externen Partnern.

Durch die anhaltenden und immer wieder offen ausbrechenden Differenzen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zu den Ursachen über die Terminverschiebungen im Projekt befand sich das Gremium phasenweise auch in der Rolle des Schlichters oder Schauplatzes dieser Auseinandersetzungen, wofür es wegen seiner Größe und geringen Sitzungshäufigkeit völlig ungeeignet war.

Zwar unternahm die AG-Projektleitung im Juli 2003 einen Versuch, das Gremium zu verkleinern. Diese Initiative verlief jedoch sofort im Sande, nachdem sich das Unternehmen A weigerte, seine Präsenz zu verkleinern, solange die Teilnehmerzahl des Auftraggebers nicht auch deutlich zu verringerten. Es ist kaum anzunehmen, dass es hierbei ernsthaft um die Arbeitsfähigkeit des Lenkungsgremiums geht, sondern vor allem um das Zurückdrängen einer unliebsamen Auftragnehmerfirma.

### ***Projektleitung***

Die Projektleitung, die sich im Februar 2002 konstituierte und in dieser Form bis Juli 2003 fortbestand, setzte sich aus den Projektleitern und den Qualitätsmanagern der beiden Seiten sowie den wichtigsten Teilprojektleitern des Auftraggebers zusammen. Die Projektleitung traf sich vierzehntägig und bildete das zentrale operative Gremium zur Erörterung des Projektstatus und zur Steuerung der Auftragnehmerfirmen.

Trotz der hochrangigen Besetzung stellten die Projektleitungssitzungen kein wirkliches Entscheidungsgremium dar, weil die letztendlichen Festlegungen (vor allem bezüglich des Leistungsumfanges, der Abnahmen und hinsichtlich offener Fragen zur Vertragsinterpretation) nicht in der Projektleitung

sondern innerhalb der AG-Projektgruppe getroffen werden (vgl. Abschnitt AG-Projektgruppe). Die Projektleitung erwies sich also letzten Endes aufgrund der Verlagerung der Entscheidungen in andere Gremien als ungeeignetes Organ innerhalb der Projektstruktur. Sie wurde aus diesem Grund von dem nachfolgenden Konsortialführer B ersetzt durch ein kleineres Entscheidungsgremium unter Einbezug des AG-Gesamtprojektleiters und des Programmleiters.

### ***Teilprojekte***

Unterhalb der Projektleitung befanden sich die Teilprojekte, in denen die unterschiedlichen Arbeitsgebiete zusammengefasst wurden. Hier bestand zu Beginn des Projekts eine unterschiedliche Vorstellung über den Zuschnitt der Themengebiete. Während der Auftraggeber schon vor Projektbeginn eine prozessorientierte Aufteilung der Arbeitspakete festgelegt hatte, orientierte sich das Konsortium bei der Projektstruktur an den entsprechenden Software-Komponenten, stimmte dies jedoch nicht mit dem AG-Projektleiter ab. Dieser ging davon, dass er als Kunde solche Strukturentscheidungen vorgab und der Auftragnehmer sich danach zu richten hätte, und bemerkte den Unterschied erst spät, wie er selbst später im Interview einräumte.

### ***AG-Projektgruppe***

Die Projektgruppe im Ministerium war von Projektbeginn an das eigentliche operative Entscheidungsgremium im Projekt. In diesem Gremium besprachen sich die Mitarbeiter der Projektgruppe des Auftraggebers parallel zu den Projektleitungssitzungen regelmäßig intern. Darin wurden Entscheidungen aus den Projektleitungssitzungen meist wieder aufgerollt, neu diskutiert und entschieden und nochmals als offene Punkte in die Projektleitungsrunde eingebracht. Die AG-Projektgruppe bestand aus einem Projektleiter sowie Fachkräften des Ministeriums, der nachgeordneten Pilotbehörden und dem Fachzentrum, das für den künftigen Rechenzentrumsbetrieb des Systems zuständig war. Die Projektgruppe wurde von einem externen Coach und externen Beratern unterstützt.

Die starke Position der AG-Projektgruppe (und des Projektleiters) ergab sich nach übereinstimmender Einschätzung der Konsortiumsvertreter aus der Rollendefinition, die die Projektgruppe des Ministeriums für sich selbst verabschiedet hatte. Diese Rollenaufteilung wies dem Kundenprojektleiter lediglich

die Funktion eines „Primus inter pares“ zu, der alle wichtigen Entscheidungen nur in Abstimmung mit der Projektgruppe zu treffen hatte. Die Projektgruppe wurde „basisdemokratisch“ geführt und arbeitete nach übereinstimmender Auffassung aller Projektbeteiligter kollegial zusammen.

Die vollständige Verlagerung der Entscheidungskompetenz in die AG-Projektgruppe bei gleichzeitiger Entmachtung der Projektleitung (und des Konsortiums) bewirkte eine fraktionierte Projektorganisation. Das schaffte Verunsicherung beim Auftragnehmerkonsortium und verzögerte das Projekt. Möglicherweise lag der institutionellen Trennung der AG-Projektgruppe von den „offiziellen“ Entscheidungsgremien eine bewusste Entscheidung des Ministeriums zugrunde, um den Einfluss des Konsortiums zurückzudrängen und selbst den letztendlichen Entscheidungsvorbehalt für sich sicherzustellen. Der AG-Projektleiter konnte stets auf den basisdemokratischen Entscheidungsstil seiner Projektgruppe verweisen, um seine Position zu stärken und gegen Einwände des Konsortiums abzusichern. Dieses Verhalten ging nach Auffassung der Auftragnehmervertreter eindeutig zu Lasten der Zielorientierung und des Arbeitstempos. Dieser Punkt beeinträchtigte den Projekterfolg stark und trug neben der mangelnden Mitwirkung ganz wesentlich dazu bei, dass sich keine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer entwickelte.

Der Auftraggeber bestand bis Juli 2003 auf dieser Entscheidungsverlagerung, um sich eigene Freiräume zu schaffen und zu bewahren. Diese Besonderheit in der Projektorganisation hatte seine Wurzeln vor allem im fehlenden Vertrauen zu Konsortialführer A und wurde erst mit dem Wechsel des Konsortialführers geändert.

### ***AN-Projektteam***

In den Projektteamsitzungen berieten sich die Projektverantwortlichen auf Auftragnehmerseite zur Auftragnehmer-internen Vorbereitung der Projektleitungssitzungen mit dem Auftraggeber.

Dieses Gremium trat nicht als bedeutendes Projektorgan in Erscheinung.

**Konsortialausschuss**

Der Konsortialausschuss diente laut Konsortialvertrag zur Fassung gemeinsamer Beschlüsse zum Projekt innerhalb des Konsortiums. Der Ausschuss setzte sich aus den operativen Projektleitern und der übergeordneten Managementebene der drei Firmen zusammen und war zentrales Organ zur Formulierung der Konsortiums-internen Strategie und damit wichtigster Schauplatz der Auseinandersetzungen der Konsortialpartner um den richtigen Umgang mit dem Kunden (z.B. bei Terminüberschreitungen oder Problemen der Leistungserbringung) und vor allem zur Lösung von Verteilungsfragen in Folge der anfallenden Mehrarbeiten.

Der Konsortialausschuss war zwar generell zur Erfüllung seiner Aufgaben geeignet, war jedoch durch die anfängliche operative Untersteuerung bezüglich der Konsortiums-internen Koordination überlastet. Zur Konfliktbewältigung gegenüber dem Kunden war der Konsortialausschuss letzten Endes kaum geeignet.

**Eskalationsgremium**

Das Eskalationsgremium bestand aus den hochrangigen strategischen Führungskräften der Konsortialfirmen (zumeist Geschäftsführer) und diente der Lösung von projektkritischen Problemen, die nicht mehr auf der Ebene der Projektleitung gelöst werden konnten. Es war für Notfälle vorgesehen, die ansonsten zum Projektabbruch (oder zu ernsten finanziellen Folgen für Beteiligte) geführt hätten.

Das Gremium wurde offiziell insgesamt zweimal<sup>71</sup> einberufen – wegen des ausgesetzten Produktivstarts im Dezember 2003 und aufgrund der Ersatzvornahme der Datenübernahme durch das Unternehmen B im Mai 2004.

Das Wirkungsspektrum dieses Gremiums war begrenzt, weil es nur in Notfällen zusammenkam. Dafür erwies es sich aber in diesen Fällen als verhältnismäßig wirkungsvoll.

---

<sup>71</sup> Nicht eingerechnet sind hier die Spitzengespräche auf Geschäftsführerebene, die zwar etwa den gleichen Personenkreis umfassen aber unter anderen Vorzeichen zusammenfinden.

### ***Schlussfolgerung: Eignung der Gesamtprojektorganisation***

Insgesamt lässt sich der Schluss ableiten, dass die Projektorganisation geeignet zur Bewältigung des Vorhabens ist. Deutliche Abstriche müssen vor allem bei jenen Organisationsmerkmalen gemacht werden, in denen die Entscheidungsdominanz des Auftraggebers und (meist in Verbindung damit) das virulente Misstrauen zwischen beiden Seiten zum Ausdruck kamen. Zu nennen sind insbesondere die Entmachtung der gemeinsamen Projektleitung durch die AG-Projektgruppe, der fachlich eigentlich unbedeutende, dafür aber symbolisch fatale Dissens über den Zuschnitt der Teilprojekte sowie die Überlastung des Lenkungsgremiums durch die Auseinandersetzungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer.

Von den Interviewpartnern wurde jedoch hinsichtlich der Projektorganisation vor allzu großem Formalismus gewarnt. So war der AG-Gesamtprojektleiter, was die praktische Verwaltungsarbeit anbelangte, kein Anhänger von starren Regeln und komplexen „Projektarchitekturen“. Sie führten seiner Ansicht nach allzu häufig zur Verwischung von Verantwortlichkeiten. Wesentlich wichtiger seien indes die nicht formalisierten Arbeitsbeziehungen auf der Basis gegenseitigen Vertrauens.

#### ***5.3.5.3 Autonomiegrad, Verantwortlichkeiten und Eskalationsprozeduren***

Das Projekt verfügte im Allgemeinen sowohl von Seiten des Auftraggebers als auch auf Auftragnehmerseite über genügend Handlungsspielraum.

Auf Seiten des Auftraggebers wird dies vor allem an den weit reichenden Handlungsspielräumen des AG-Projektleiters deutlich. Für die übergeordnete Ebene des Gesamtprojektleiters und des Programmleiters spielte die starke Stellung des Projektleiters eine große Rolle. Besonders wichtig ist dabei, dass er auch in angespannten Situationen gegenüber den Firmen zum Konflikt bereit war und nur Leistungsbestandteile mit angemessener Qualität abnahm. Beide Führungskräfte stützten sich in ihren jeweiligen Rollen stark auf das Urteil des Projektleiters, ohne jedoch in jedem Fall kritiklos dessen Vorschläge zu akzeptieren. In Einzelfällen gab es nach Angaben beider durchaus unterschiedliche Auffassungen über die weitere Vorgehensweise.

Einschränkungen erfuhr die Autonomie des Projektteams auf Seiten des Auftraggebers bei der Verfügbarkeit der Projektmitarbeiter. Ganz offensichtlich wurden dem Projekt phasenweise die notwendi-

gen Mitarbeiter vorenthalten, so dass darüber ein Konflikt mit dem Auftragnehmer entbrannte, wie und auf wessen Kosten die auf diese Weise fehlenden Mitwirkungsleistungen zu erbringen seien. Ein weiteres Problem bereiteten in den Auftraggeber-Auftragnehmer-Auseinandersetzungen die mangelnden Entscheidungsbefugnisse der Themenverantwortlichen. Der gängigen Praxis des Ministeriums, wonach die Themenverantwortlichen vorrangig weisungsgebunden ohne großen Handlungsspielraum agierten, setzte das Konsortium das Konzept der weitgehend eigenverantwortlichen Teilprojektleiter entgegen, konnte sich damit allerdings nicht durchsetzen.

#### *5.3.5.4 Auswahl und Führung der Teammitglieder*

Auftraggeber und Auftragnehmer griffen im Projektverlauf auf unterschiedliche Mechanismen der Mitarbeiterauswahl zurück. Im Ministerium wurde schon frühzeitig im Jahr 1998 eine Projektgruppe gebildet, die die Software-Auswahl und die Vorbereitungsarbeiten zum Projekt inklusive Auswahl der Dienstleister administrativ vorantreiben sollte. Diese Projektgruppe wies eine hohe Kontinuität auf.

Das Ministerium war jedoch insgesamt gänzlich unerfahren mit Systemeinführungen dieser Art. Entsprechende Führungskräfte und Fachleute standen nur in äußerst begrenztem Maße zur Verfügung und mussten während des Projekts geschult werden. Die Mitglieder der AG-Projektgruppe konnten mithin nicht nach fachlichen Gesichtspunkten, sondern eher nach Verfügbarkeitsaspekten und Laufbahnplanung ausgewählt werden. Auf der Führungsebene bewirkte die anfängliche Unerfahrenheit des Ministeriums einen Teil der Verzögerungen im Projekt. Zu Beginn des Projektes sei man nach Angaben des Programmleiters davon ausgegangen, dass die Firmen als Werkvertragspartner das Projekt straff steuern würden; man habe sie daher wohl zu wenig gesteuert. Die Rolle des Ministeriums habe sich inzwischen aber geändert. Man sei jetzt willens und in der Lage, den Takt selber vorzugeben. Der AG-Projektleiter würde, wenn er eine Schieflage im Projekt erkennt, schneller und umfassender analysieren, ob es sich um die „Spitze eines Eisbergs“ handelt, und in diesem Fall versuchen, den „ganzen Eisberg“ zu erkennen.

In diesem Zusammenhang wurde angeregt, dass bei einem neuen Projekt einem möglicherweise zunächst noch unerfahrenen Projektteam zu Beginn ein zusätzlicher Mitarbeiter mit Projekterfahrung als Berater zur Seite gestellt werden sollte, um typische Anfangsfehler zu vermeiden.

Die Berater beklagten weiterhin mangelnde Fach- und Systemkenntnisse und eine sich abzeichnende geringe Entscheidungsfreude bei den Mitgliedern der AG-Projektgruppe. Die Berater hatten demnach den Eindruck, dass den Mitarbeitern der Projektgruppe des Ministeriums zusätzlich auch Prozesskenntnisse und Praxiserfahrungen im Personalmanagement fehlten. Zudem wurden Zweifel daran geäußert, ob die Ministeriumsmitarbeiter aufgrund des Beamtenstatus und angesichts möglicher Unsicherheiten für die Zeit nach dem Projekt in jedem Falle ausreichend motiviert seien, um das Projekt pünktlich abzuschließen. Derlei Motivationsprobleme wurden vom AG-Gesamtprojektleiter dementiert. Intern wurde natürlich darüber diskutiert, wie den Mitarbeitern attraktive Perspektiven geboten werden konnten. Generell spielten aber Motivationsdefizite im Projektteam nach dem Dafürhalten des Gesamtprojektleiters keine Rolle. Falls im Projekt Nachbesetzungen von Projektmitarbeitern oder Führungskräften erforderlich waren, gingen sie in der Regel auch mit einer Qualitätsverbesserung einher.

Die Auftragnehmerfirmen wiesen beim Führungspersonal eine weniger hohe Kontinuität auf. Während die Unternehmen B und C weitgehende Kontinuität demonstrieren, vollzog A mit seinen Unternehmensteilen A1 und A2 gleich mehrere Wechsel im Führungspersonal, die zum Teil extern begründet waren und auf Unternehmensumstrukturierungen oder natürliche Fluktuation zurückzuführen sind. Ein Teil der Wechsel war jedoch projektintern motiviert. So wurden im Projektverlauf Berater auf Verlangen des AG-Projektleiters ausgetauscht. Dabei waren Defizite in der sozialen sowie in der fachlichen Kompetenz ausschlaggebend. Der AG-Projektleiter vertrat im Interview die Auffassung, dass es hierbei letztlich um Vertrauen ging, das der Auftraggeber den Beratern entgegenbringen musste und das diese rechtfertigen mussten. Der Projektleiter nannte auch Fälle, in denen er von Beratern belogen worden sei.

Zu den projektbezogenen Veränderungen gehörte der Austausch der Doppelspitze im Juni 2002 aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit der Führungspersonen. Während dieser Wechsel noch auf aktives Betreiben des Konsortialführers A hin geschah, vollzog sich die Ablösung der Firma A als Projektleiter und Konsortialführer im Mai 2003 unfreiwillig und auf massiven Druck aller übrigen Beteiligten. Ob der Geschäftsführer von A dem Druck hätte auf Dauer standhalten und die Situation aus eigener Kraft nachhaltig verbessern können, ist ungewiss.

Diese personellen Veränderungen in der Projektleitung wirkten sich nach Auskunft von Beteiligten in späteren Entscheidungssituationen negativ aus, weil sie die Verhandlungsposition des Konsortiums

insgesamt (und vor allem die des Unternehmens A) schwächen. Die Führungspersonen aus den unterschiedlichen Firmen hatten demnach unterschiedliches Hintergrundwissen, unterschiedliche Verhandlungsstile und unterschiedliche Ziele. Sie mussten sich in Teilen neu einarbeiten und gerieten so ins Hintertreffen gegenüber den Vertretern des Ministeriums, die eine hohe Kontinuität aufwiesen.

Die Berater hatten zwar (auch angesichts der vielen Arbeitspausen und der nur teilweisen Auslastung im Projekt) öfter wechselnde Einsätze bei verschiedenen Kunden, wurden dabei aber nur selten – und wenn, dann meist auf Wunsch des Kunden – vollständig ausgetauscht. In diesen Fällen offensichtlich ungeeigneter Projektmitarbeiter war meist schlechte Beratungsqualität oder fehlende Kundenorientierung der Grund. Meist jedoch wuchs nach dem anfänglichen Unverständnis über die unterschiedlichen Arbeitsweisen die Kompromissbereitschaft auf beiden Seiten. Einzelkonflikte zwischen Beratern und Kunden wurden dann öfter geschlichtet.

### 5.3.6 Konfliktursachen und Strategien zur Konfliktbewältigung

Die Empfehlungen zum Konflikt- und Krisenmanagement (vgl. Abschnitt 3.3.4) beziehen sich vor allem auf die Bewältigung, nicht aber die Vermeidung von Konflikten, und zwar immer auf derjenigen Ebene, auf der sich der jeweilige Konflikt befindet: auf der Sachebene (Ziel-, Beurteilungs- und Verteilungskonflikte) und auf der psychosozialen Ebene (Werte- und Beziehungskonflikte). Dabei wird Wert auf eine frühzeitige Thematisierung und Lösung der Konflikte gelegt, um ihrer spezifischen Eskalationstendenz entgegenwirken zu können. Den Konfliktparteien selbst wird eine geeignete Kombination aus eskalierenden und deeskalierenden Schritten empfohlen, um eigene Forderungen durchzusetzen und gleichzeitig eine völlige Eskalation zu vermeiden.

Angesichts der zahlreichen Konfliktlinien im Projekt kommt den Bewältigungsstrategien und deren Erfolg oder Misserfolg besondere Bedeutung zu. Die aufkommenden Kontroversen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer lassen sich anhand des jeweiligen Konfliktgegenstands in fünf Kategorien einteilen:

- Detaillierungstiefe der Konzepte;
- Änderungen und Erweiterungen des Leistungsumfangs;

- Beurteilungen des Projektstandes und Ursachenvermutungen für Terminverzögerungen;
- Arbeitsstile und Projektkulturen;
- interpersonelle Konflikte.

Die folgende Tabelle zeigt im Überblick die Konflikte und Lösungsstrategien zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer.

Konfliktgegenstand	Konfliktursache	Lösungsstrategien	Ergebnisse
Detaillierungstiefe der Konzepte (insbesondere Prozessbeschreibungen, Betriebskonzept)	Beurteilungskonflikt: der AG verlangt mit Nachdruck eine Detaillierungstiefe der Konzepte, die der AN für unnötig hält und nicht erbringen will.	AN: möglichst zeitsparende Umsetzung der Kundenwünsche, abgestuftes Eskalationsprozedere AG: Beharren auf Nachbesserungen	AG setzt sich mit Nachbesserungswünschen meist durch, mit fortschreitenden Systemkenntnissen im Laufe des Projektes Pragmatisierung auf Arbeitsebene
Änderungen und Erweiterungen des Leistungsumfangs	Verteilungskonflikt: der AG will möglichst großen Leistungsumfang und hohe Qualität, der AN möglichst schnellen Projekterfolg/-abschluss	langwierige Diskussionen um Vertragsinterpretation, abgestuftes Eskalationsprozedere, Kompensationsgeschäfte	Anteilige Aufteilung der Zusatzaufwände zwischen AG und AN
Unterschiedliche Beurteilungen des Projektstandes, unterschiedliche Ursachenvermutungen für die Terminverzögerungen	Beurteilungskonflikt: der AG vermutet die Ursachen beim AN (Beratungsqualität, Projektmanagement) und der AN beim AG (Mitwirkungsleistungen, Anforderungsänderungen)	abgestuftes Eskalationsprozedere, Mediationsworkshops, Einführung eines Berichtswesens	krishafte Zuspitzung des Konflikts, vorübergehende Deeskalationen
unterschiedliche Arbeitsstile und Projektkulturen	Wertekonflikt: AG hat eine eher rechtsstaatlich und bürokratisch orientiertes, der AN eher ein betriebswirtschaftlich-technisch geprägtes Projektverständnis	meist Optimierung der jeweils eigenen Problemlösungsinstrumente, nur allmähliche Adaption der jeweils anderen Arbeitsstile	langzeitiges gegenseitiges Unverständnis
latente oder situative interpersonelle Konflikte	Beziehungskonflikt: vor allem in krisenhaft zuge-spitzten Situationen kommen emotionsgeladene Botschaften zum Tragen	Mediationsworkshops oder Austausch von Personen (vorwiegend auf AN-Seite)	tendenzielle Verschärfung vorhandener Sachkonflikte

**Tabelle 12: Konflikte und Lösungsstrategien zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer**

Außer diesen Auseinandersetzungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sind in der Fallstudie drei weitere Konfliktlinien aufgeführt, die für das Projekt eine Rolle spielen: der Zielkonflikt zwischen dem beauftragenden Ministerium und dem Finanzministerium um die Schnittstelle in die Personalabrechnung, der Konflikt mit der Personalvertretung um Belange der Arbeitsplatzgestaltung und des Datenschutzes und der Konflikt innerhalb des Auftragnehmerkonsortiums, vor allem zwischen den Unternehmen A und B.

Die folgende Tabelle zeigt im Überblick die Konflikte und Lösungsstrategien außerhalb des direkten Beziehungsgeflechts zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer.

Konfliktgegenstand	Konfliktursache	Lösungsstrategien	Ergebnisse
Auseinandersetzung mit dem Finanzministerium um die Schnittstelle in die Personalabrechnung	Zielkonflikt: das Finanzministerium hat noch keinen strategischen Entschluss zur Unterstützung des Projekts gefasst.	Verwaltungsvereinbarung nach langwierigen Verhandlungen	Die Schnittstelle kann erst mit erheblicher Verspätung in Angriff genommen werden; das letztendliche Scheitern könnte damit zusammenhängen
Auseinandersetzungen mit der Personalvertretung um Belange der Arbeitsplatzgestaltung und des Datenschutzes	Beurteilungskonflikt: die Personalvertretung unterstützt generell das Projekt, bringt aber Änderungswünsche in Detailfragen vor	weitgehende Kanalisierung des Informationsflusses durch die AG-Projektleitung, „double talk“	Betriebsvereinbarungen, Änderungen bei der Gestaltung von kundeneigenen Auswertungen und bei den Berechtigungen
Konflikt innerhalb des Auftragnehmerkonsortiums, vor allem zwischen den Unternehmen A und B.	Verteilungskonflikt: unerschwellige Konkurrenz um Honoraranteile	Nutzung von informellen Kontakten zur Ministeriumsspitze	Wechsel der Konsortialführerschaft auf Initiative des Auftraggebers

**Tabelle 13: Sonstige Konflikte und Lösungsstrategien im Fallstudienprojekt**

In den folgenden Ausführungen werden diese Konfliktlinien näher beschrieben. Dabei wird auch auf die jeweilige Ursachenkategorie (vgl. Abschnitt 3.3.4) eingegangen. D.h. bei Konflikten auf der Sachebene wird erörtert, ob es sich gerade um einen Zielkonflikt, einen Beurteilungskonflikt oder einen Verteilungskonflikt handelt. Soweit sie für den Projektverlauf von Bedeutung sind, werden auch Wert- und Beziehungskonflikte mit einbezogen. Anschließend werden kurz auch solche Konflikte angerissen, die sich außerhalb des Beziehungsgeflechts zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer befinden.

### *5.3.6.1 Detaillierungstiefe der Konzepte*

Die Auseinandersetzungen um die Detaillierungstiefe der anzufertigenden Konzepte nahmen schon frühzeitig im Projekt die Gestalt eines latenten Konflikts an. Markante Beispiele hierfür sind insbesondere die Prozessbeschreibungen und das Betriebskonzept. Nachdem vielfach im Projekt bemängelt wurde, dass die Prozessbeschreibungen aus der Aufwandsstudie recht praxisfern waren, diente denn auch die sehr viel ausführlichere Prozessbeschreibung vor allem der Information und der fachlichen Absicherung für den Auftraggeber vor dem Hintergrund der bereits erwähnten mangelnden Sach- und Systemkenntnisse der Projektmitarbeiter des Ministeriums und einer geringen Entscheidungsfreude in diesem Projekt. Da die Zielstellung des Projekts und der Stellenwert der Konzeptionen grundsätzlich nicht in Zweifel gezogen wurden, kann hier von einem Beurteilungskonflikt gesprochen werden. Der Auftraggeber verlangte mit Nachdruck eine Detaillierungstiefe der Konzepte, die der Auftragnehmer für unnötig hielt. Die Strategie des Auftraggebers bestand im Wesentlichen darin, auf Nachbesserungen zu beharren und erforderlichenfalls den Konflikt zu verschärfen. Die Strategien der Auftragnehmerseite im Umgang mit diesem Konflikt variierten zwischen dem Bestreben auf der einen Seite, die Anforderungen des Kunden möglichst zeitsparend und effizient umzusetzen, und einem abgestuften Eskalationsprozedere auf der anderen Seite, bei dem die eigene Position stufenweise in die jeweils übergeordneten Projektorgane zur Entscheidung getragen und damit der Konflikt eher verschärft wurde. Im Ergebnis setzte sich der Auftraggeber mit den Nachbesserungswünschen meist durch. Er wurde allerdings mit fortschreitenden Systemkenntnissen der AG-Projektmitarbeiter im Laufe des Projektes mehr und mehr pragmatischer, was die Formulierung von Leistungsanforderungen anbelangt.

### *5.3.6.2 Änderungen und Erweiterungen des Leistungsumfangs*

Eine zweite bedeutende Konfliktquelle stellen die Änderungen und Erweiterungen des Leistungsumfangs dar. Hier sind drei Varianten festzustellen:

- Erstens handelt es sich um vertraglich festgelegte, aber in der Ausführung unscharf definierte Leistungsanforderungen. Auf diesen Änderungen besteht der Auftraggeber fast die gesamte

Projektlaufzeit über, also während der Konzeptions- und in der Realisierungsphase. Das Konfliktpotenzial für diese Änderungsanforderungen steigt mit fortschreitender Projektlaufzeit, weil der Realisierungsaufwand größer wird, je später diese Änderungen angegangen werden;

- Zweitens betrifft es Leistungsanforderungen, bei denen vertraglich nicht eindeutig festgelegt ist, von welchem Vertragspartner sie zu erbringen sind;
- Drittens schließlich betrifft es vertragliche Mitwirkungsleistungen des Auftraggebers, die vom Ministerium nicht erbracht werden können, und die nun von der Auftragnehmerseite erbracht werden sollen.

Abgesehen von den mit allen drei Varianten in Zusammenhang stehenden Beurteilungsdifferenzen auf der Vertrags- oder Konzeptebene (vgl. oben) handelte es sich hier hauptsächlich um einen Verteilungskonflikt, bei dem der Auftraggeber im Grundsatz einen möglichst großen Leistungsumfang und hohe Qualität vom Auftragnehmer umgesetzt haben wollte, der Auftragnehmer hingegen an einem möglichst schnellen Projekterfolg und Projektabschluss interessiert war. Die Änderungen der Fachkonzepte während der Realisierung wurden von den Auftragnehmerfirmen meist akzeptiert und umgesetzt. Angesichts der angespannten Projektsituation und der früh entstandenen Verzögerungen scheuten die Firmen den zusätzlichen Konflikt oder gar ein Aussetzen der Aktivitäten. Insbesondere jedoch die arbeitsintensiven Streitthemen in der Phase der Tests und Schulungen führten häufig zu langwierigen Diskussionen um die verschiedenen Vertragsinterpretationen zu abgestuften Eskalationsprozessen und – vereinzelt – zu Kompensationsgeschäften. Bei den besonders schwierigen Streitpunkten wie der Finanzierung der Nutzerschulungen wurde eine anteilige Aufteilung der Zusatzaufwände zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vereinbart.

### *5.3.6.3 Beurteilungen des Projektstandes und Ursachenvermutungen für Terminverzögerungen*

Einen latenten Beurteilungskonflikt, der vor allem zum Jahresanfang 2003 krisenhaft zugespitzte Züge annahm, stellten die unterschiedlichen Bewertungen des Projektstandes und zur Qualitätseinschätzung des Systems sowie die unterschiedlichen Ursachenvermutungen für die Terminverzögerungen dar. Während der Auftraggeber die Ursachen bei der mangelhaften Beratungsqualität und beim Pro-

jektmanagement des Auftragnehmerkonsortiums vermutete, sah die Auftragnehmerseite die Schwachstellen eher bei den mangelhaften Mitwirkungsleistungen und den fortwährenden Anforderungsänderungen, die der Auftraggeber zu vertreten hatte. Im Ergebnis der abgestuften Eskalationsprozedur wurde das Lenkungsgremium in den krisenhaften Zuspitzungen des Konflikts Mitte 2002, Anfang 2003 und im Frühjahr 2003 kontrovers mit diesem Konflikt befasst, ohne jedoch zunächst wirkungsvoll zur Lösung beitragen zu können. Ein zweitägiger Mediationsworkshop Ende Februar 2003 brachte zumindest vorübergehend Entspannung und beförderte die Einführung eines gemeinsamen Berichtswesens. Doch die anschließenden intensiven Diskussionen um eine grundsätzliche Reorganisation des Projekts schienen den Auftraggeber in seinem vorgefassten Entschluss zu bestärken, Konsortialführer A abzulösen und einen Neuanfang mit B zu wagen.

#### *5.3.6.4 Arbeitsstile und Projektkulturen*

Nachdem die vorgenannten Konfliktlinien durchweg auf der Sachebene anzutreffen sind, kann bei den unterschiedlichen Arbeitsstilen und Projektkulturen von einem Wertekonflikt gesprochen werden, von einem Konflikt also, der nicht auf der Sachebene sondern auf der psychosozialen Ebene zu finden ist. Während der Auftraggeber ein eher rechtsstaatlich und bürokratisch orientiertes Projektverständnis hatte, zeigte die Auftragnehmerseite eher eine betriebswirtschaftlich-technisch geprägte Herangehensweise. Alle Konsortialpartner, insbesondere der anfängliche Konsortialführer A gerieten über den Arbeitsstil der Ministeriumsangehörigen in Konflikt mit dem Kunden. Dieser Unterschied, der für sich zunächst nicht unbedingt einen Konflikt darstellt, wirkte sich in Kombination mit den genannten Sachkonflikten als eine Art Meta-Konflikt aus. Beide Vertragsparteien reagierten meist mit der Optimierung der jeweils eigenen Problemlösungsinstrumente und adaptierten dann allmählich die Instrumente und Arbeitsstile der jeweils anderen Partei. Es blieb über lange Zeit ein mehr oder weniger großes gegenseitiges Unverständnis erhalten. Hinderlich auf die schnelle Konfliktlösung wirkte sich auch das Aufeinandertreffen dreier unterschiedlicher Firmen und Firmenkulturen innerhalb des Konsortiums aus. Die daraus resultierenden Konflikte traten erst nach und nach zutage und wurden lange unterschätzt. Dabei waren die verschiedenen Akteure unterschiedlich erfolgreich im Umgang mit dieser „Generaldivergenz“. Konsortialführer A verfolgte eine in Teilen recht konfrontative Verhandlungsstrategie, vernachlässigte dabei aber den Aufbau von strategischen Netzwerken und verlor damit drastisch an Hand-

lungsmöglichkeiten (vgl. Abschnitt 5.2.4). Vor allem die Basis für Kompensationsgeschäfte schwand dadurch merklich.

### *5.3.6.5 interpersonelle Konflikte*

Zuletzt spielen latente und situative interpersonelle Beziehungskonflikte eine Rolle. Hier geht es darum, dass vor allem in krisenhaft zugespitzten Situationen emotionsgeladene Botschaften zwischen den Akteuren übermittelt wurden, durch die sich die vorhandenen Sachkonflikte tendenziell weiter verschärften. Reaktionen im Projekt auf solche Vorkommnisse waren entweder die bereits erwähnten Schlichtungsverfahren in Form von Mediationsworkshops oder der Austausch von Personen – vorwiegend auf Seiten des Auftragnehmers.

### *5.3.6.6 Zielkonflikt zwischen Ministerium und Finanzministerium um die Schnittstelle in die Personalabrechnung*

Bei den Auseinandersetzungen mit dem Finanzministerium um die Schnittstelle in die Personalabrechnung handelt es sich allem Anschein nach um einen Zielkonflikt auf der politischen Ebene der Ministeriumsführungen und der interministeriellen Koordination. Während das Fachministerium sich kraft seiner Ressortautonomie schon längst entschlossen hatte, das neue Softwaresystem für die Personalverwaltung einzuführen, lag ein solcher Beschluss im Finanzministerium noch nicht vor, d.h. offiziell wollte man im Finanzressort am Status Quo des bisherigen Abrechnungssystems festhalten und keinerlei Aktivitäten unterstützen, durch die der Ist-Stand in Frage gestellt werden konnte. So gesehen stellte das Einführungsprojekt für das neue Personalverwaltungssystem eine potenzielle Gefahr dar, weil bei einer erfolgreichen System Einführung der Weg zu einer sehr viel weiter gehenden Ablösung der Personalabrechnung verkürzt wurde. Um dies zu verhindern, wurde das Projekt zunächst nach Kräften boykottiert. Erst nach langwierigen Verhandlungen zwischen den Ressorts auf höchster Ebene kam es zu einer Verwaltungsvereinbarung, in der die Zusammenarbeit geregelt wurde. Die Schnittstelle konnte erst mit erheblicher Verspätung in Angriff genommen werden. Ob das letztendliche Scheitern damit zusammenhängt, kann nicht mit abschließender Sicherheit geklärt wer-

den, weil sich C trotz der Verspätung zur rechtzeitigen Realisierung bekannte, dann aber die technischen Probleme nicht in den Griff bekam.

#### *5.3.6.7 Konflikt mit der Personalvertretung um Arbeitsplatzgestaltung und Datenschutz*

Bei den Auseinandersetzungen mit der Personalvertretung um Belange der Arbeitsplatzgestaltung und des Datenschutzes kann von einem Beurteilungskonflikt gesprochen werden. Die Personalvertretung unterstützte zwar generell das Projekt, brachte aber Änderungswünsche in Detailfragen – vor allem bei den kundeneigenen Auswertungen und bei den Zugriffsberechtigungen – vor. Da ein Veto der Personalvertretung die Rückabwicklung des Projektes bedeutet hätte, bestand das Ziel auf Seiten der AG-Projektleitung bis etwa Herbst 2002 vor allem darin, den Informationsfluss zwischen dem Projekt und der Personalvertretung weitgehend zu kanalisieren, um somit unerwünschte Signale an die Personalvertretung zu vermeiden und den Verhandlungserfolg nicht zu gefährden. Im Ergebnis wurden nach langwierigen Verhandlungen („double talk“) und Nacharbeiten in den genannten Systemmerkmalen Betriebsvereinbarungen abgeschlossen.

#### *5.3.6.8 Konflikt innerhalb des Auftragnehmerkonsortiums*

Bei dem Konflikt zwischen den Konsortialpartnern innerhalb des Auftragnehmerkonsortiums – vor allem zwischen A und B – handelt es sich im Grundsatz um einen Verteilungskonflikt. Die Unternehmen A und B, die außerhalb des Projekts in Konkurrenz zueinander standen, trugen auch im Projekt eine unterschwellige Konkurrenz (um Meinungsführerschaft und Honoraranteile) aus. Dabei spielte die Nutzung von informellen Kontakten zur Ministeriumsspitze eine ausschlaggebende Rolle. Nachdem B seine vorhandenen Beziehungsgeflechte zum Kunden stabilisieren und ausbauen konnte und A in der Anfangsphase keine fruchtbaren informellen Kontakte aufbauen konnte, nutzte B den Wunsch des Auftraggebers nach einem Wechsel der Konsortialführerschaft für sich.

### 5.3.7 Projektplanung

Eine angemessene Planung gehört zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren für IT-Projekte (vgl. Abschnitt 2.1.5.1). In den Leitfäden zum Projektmanagement wird empfohlen, die Projektplanung zum einen in Form eines thematisch gegliederten Projektstrukturplans darzustellen und zum anderen auf dieser Basis einen zeitlich orientierten Projektablaufplan zu erstellen. Unabdingbares Element der Projektplanung ist überdies die Kostenabschätzung. Weiterhin wird empfohlen, zu Beginn des Projekts eine angemessene Kick-Off-Veranstaltung mit allen Projektbeteiligten durchzuführen, um das Projekt vorzustellen und die Teammitglieder untereinander bekannt zu machen, falls das nötig ist.

Im Projekt wurden mehrere Kick-Off-Veranstaltungen – intern wie extern und auf den verschiedenen Ebenen – durchgeführt. Bereits in den Ausschreibungsunterlagen legte der Auftraggeber einen Projektstrukturplan vor. Der Projektablaufplan des Auftragnehmers umfasste in Übereinstimmung mit den Kundenvorgaben aus der Ausschreibung drei Phasen: die Pilotphase, in der das System erstmalig eingerichtet wurde, und zwei Rollout-Phasen. Diese Planungen waren abgestimmt auf den Generalplan des übergeordneten Modernisierungsprogramms im Ministerium. Formal waren im Projekt also alle notwendigen Planungsunterlagen erstellt worden. Im Detail waren jedoch folgende Planungsdefizite erkennbar:

- Der Projektstrukturplan des Auftraggebers stellte nur eine sehr grobe thematisch Aufgabengliederung dar und war im Wesentlichen als Aufgabenzuordnung für die Mitglieder der Projektgruppe des Auftraggebers zu verstehen. Er unterschied sich von der Software-orientierten Teilprojektaufteilung des Konsortiums (vgl. Abschnitt 5.3.5.2), wodurch ein unterschwelliges Missverständnis über die Grundlagen der Zusammenarbeit zum Ausdruck kam, das sich später festsetzte und verstärkte.
- Die Projektablaufplanung des Auftragnehmers mit den entsprechenden Zeitzielen und Meilensteinen wurde vom Auftraggeber nicht mitgetragen und stellte damit keine gemeinsame Handlungsgrundlage dar. Das lag vor allem an der fragmentierten Projektorganisation. Die große Detaillierungstiefe und Unübersichtlichkeit des Durchführungsplans mit über 600 Einträgen wirkte sich auf die Kundenakzeptanz zwar nicht förderlich aus, war aber nicht ausschlaggebend.

- Durch die eindeutige Prioritätensetzung des Ministeriums (Qualität vor Zeit) kam auch die implizite Absicht zum Ausdruck, sich nur dann an die Zeitplanung zu halten, wenn die eigenen Qualitätsvorstellungen vom Auftragnehmer eingehalten wurden.
- Die Zeitplanung wurde im mehrmonatigen Rhythmus an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst und damit der Produktivstart immer weiter nach hinten verschoben. Dabei hatte das Projekt insgesamt die Tendenz, dass Arbeitsschritte, die in der Ursprungsplanung aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten zur sequenziellen Abarbeitung vorgesehen waren, wie z.B. die Aufeinanderfolge von Konzeption und Realisierung, mit fortlaufender Projektdauer mehr und mehr parallel verliefen. Die damit einhergehenden Rechts- und Koordinationsprobleme wurden zwangsläufig in Kauf genommen.
- Die anfängliche Budgetplanung auf Auftragnehmerseite war aufgrund der verdeckten Risiken aus dem Vertragswerk nicht vollständig und wurde erst mit den Eskalationsprozessen Anfang 2003 vervollständigt.

Generell ist die Projektplanung stets zugleich Ausdruck und Mittel der Auseinandersetzungen um die verschiedenen (legitimen) Interessenspositionen der verschiedenen Vertragsparteien. Aufgrund des dynamischen Projektverlaufs waren auch Positionsverschiebungen erkennbar, in deren Verlauf der operative oder strategische Einsatz von Planungsbestandteilen variierte. Während der Auftraggeber die Projektplanung im Vorfeld des Projektes und zu Beginn vor allem als Darstellung der Projektorganisation mit den arbeitsteiligen Zuständigkeiten einsetzte, ansonsten aber die Planungsvorgaben des Auftragnehmers weitgehend ignorierte, gewann vor allem die operative Ablaufplanung mit der Zeit zunehmend an Gewicht. Den nominellen Wendepunkt scheint dabei die zweite Krise im Februar 2003 darzustellen. Erst im Zuge eines der Mediationsworkshops nach der abgesagten Sitzung des Lenkungsgremiums bekannten sich Auftraggeber und Auftragnehmer gemeinsam dazu, den Durchführungsplan als Steuerungsinstrument zu nutzen.

Der AG-Projektleiter wirkte damit den anfänglichen Steuerungsdefiziten entgegen, ohne jedoch den vorgefassten Grundsatz „Qualität vor Zeit“ abzuschwächen, und setzte gleichzeitig seine zusätzlichen Leistungsanforderungen beim Konsortium zumindest teilweise durch. Die Ablehnung der Projektablaufplanung lag jedoch weniger an der Qualität der Planung als vielmehr daran, dass der Auftraggeber nach eigenem Bekunden nicht bereit war, die eigene Handlungsfähigkeit nach innen (z.B. gegenüber

der Personalvertretung oder den Pilotbehörden) durch eine allzu große Selbstbindung zugunsten des Konsortiums einzuengen.

Das Auftragnehmerkonsortium setzte seine Planungsinstrumente vor allem als Mittel zur Prozessbeschleunigung ein und war bei der strategischen Einbindung des Auftraggebers nach eigenem Bekunden nur teilweise erfolgreich. Meist gelang es nur kurzzeitig, den Kunden von den Vorteilen einer verbindlichen Zeitplanung zu überzeugen, bevor sich die AG-Projektleitung dann – wie bei den Diskussionen zur Projektreorganisation im April 2003 – wieder auf die alte Position zurückzog, nach der der Schwerpunkt auf den Fachthemen lag und nicht auf der Terminplanung. Die daraufhin bekundete Bestürzung des Konsortiums über die „Projekt gefährdende“ Vorgehensweise des Auftraggebers ist zwar menschlich verständlich, hat aber keine strategischen Effekte sondern allenfalls deklaratorischen Charakter.

Die Auseinandersetzungen um ein grundsätzliches Revirement des Projektstrukturplanes und des Projektablaufplanes Anfang Mai 2003 auf Initiative des Konsortialführers A werfen ein Licht auf die große strategische Bedeutung dieser Planungsinstrumente, die beide Vertragsparteien ihnen beimessen. Für den AN-Projektleiter gehörten die Forderungen nach einer verbindlichen Projektablaufplanung und nach eindeutigen Teilprojektleitern im Projektstrukturplan zu den Grundvoraussetzungen eines wirksamen Projektmanagements. Auf Auftraggeberseite wurde zwar der Sinn dieser Planungsinstrumente anerkannt, es dominierte jedoch die Befürchtung, sich selbst dadurch allzu stark gegenüber dem Konsortium zu binden. Die Gespräche über die Projektplanung wurden abgebrochen und das Unternehmen A wurde kurze Zeit später durch B in der Funktion des Konsortialführers abgelöst.

### 5.3.8 Projektdurchführung und Überwachung

Die Empfehlungen der Projektmanagement-Leitfäden zur Projektdurchführung und Überwachung beziehen sich hauptsächlich auf die Initialisierung eines angemessenen Berichtswesens nebst Projektverfolgung und Projektcontrolling (vgl. Abschnitte 3.5.1 und 3.5.2). Es wird weitgehend offen gelassen, ob sich die Führungskraft mündlich oder schriftlich über den Projektfortschritt berichten lässt (vgl. Abschnitt 3.5.1). Wichtig ist hierbei allerdings, dass in regelmäßigen Abständen Restaufwandschätzungen durchgeführt werden (vgl. Abschnitt 3.5.2). Daneben werden Empfehlungen zum Konfi-

gurationsmanagement (in Abhängigkeit von der technischen Plattform) ausgesprochen (vgl. Abschnitt 3.5.3), ferner zum Management von laufenden Änderungen von Systemanforderungen (vgl. Abschnitt 3.5.4), zu Tests und Abnahmen (vgl. Abschnitt 3.5.5) und zum Projektabschluss (vgl. Abschnitt 3.5.6). Kernelemente des Berichtswesens im Fallstudienprojekt sind vor allem die Projektfortschrittsbesprechungen auf der Arbeitsebene (jeweils intern getrennt nach Auftraggeber und Auftragnehmer), die Sitzungen der gemeinsamen Projektleitung und die vierteljährlichen Zusammenkünfte des Lenkungsgremiums. Die Sitzungen der gemeinsamen Projektleitung werden nach dem Übergang der Konsortialführerschaft an das Unternehmen B durch ein schlankeres Risikomanagement abgelöst. Deutlich uneinheitlicher wird das schriftliche Berichtswesen gehandhabt. Es stellt einen der Kristallisationspunkte in den Auseinandersetzungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer um die verschiedenen Auffassungen zum Projektstatus dar. In zahlreichen Besprechungen diskutiert die gemeinsame Projektleitung über fehlende Statusberichte oder über die Notwendigkeit, sich Statusberichte vorlegen zu lassen. Vor allem die Anfangsphase des Projekts (bis etwa Dezember 2002) ist geprägt von einem insgesamt unangemessenen Berichtswesen als Ausdruck einer bereits erwähnten Untersteuerung auf beiden Seiten, die sich an verschiedenen Stellen hinderlich auf die Projektarbeit auswirkt und deutliche Verzögerungen verursacht – auch und vor allem nachträglich. Das Projekt ist nach Einschätzung des AG-Gesamtprojektleiters „schwierig angelaufen.“ Beim Aufbau eines Projektmanagements wurde demnach viel Zeit verschwendet. Der Auftraggeber fasst dies vor allem als Schwäche des Konsortialführers A auf. Ursache dieser Untersteuerung ist allem Anschein nach die mangelnde Verfügbarkeit der Führungskräfte im Konsortium. Die Entscheidungsträger im Ministerium gehen zunächst davon aus, dass das Konsortium das Projekt selbständig steuert, und greift in die Projektarbeit kaum regulierend ein. Als sich jedoch herausstellt, dass die gesetzten Ziele durch diese Arbeitsweise nicht erreicht werden und das Konsortium selbst auch nicht ausreichend vorankommt, steuert das Ministerium das Auftragnehmerkonsortium vor allem über detaillierte Leistungsanforderungen und fortgesetzte Änderungen der Fachkonzepte.

Auf Auftragnehmerseite stellen QM und Projektcontrolling vor allem in der Anfangsphase eine „Achillesferse“ des Konsortialführers A dar. Zu der Untersteuerung in der Projektleitung kommen in diesem Fall mangelnde Qualifikation und Berufserfahrung der Qualitätsmanagerin. Die Untersteuerung im Projekt wird erst schrittweise besser.

Bemerkenswert ist insbesondere der letztlich erfolglose Versuch des Konsortiums, den Auftraggeber über Controlling einzubinden. Trotz intensiver Bemühungen gelingt es dem Konsortium nicht, den Auftraggeber zu einem transparenteren Berichtswesen zu bewegen. Eine solche Mitwirkung des Auftraggebers ist vertraglich vereinbart und scheint nach Ansicht des Konsortiums dringend notwendig, weil die für das Projekt benannten Mitarbeiter von Anfang an nur ungenügend für das Projekt freigestellt werden. Erst Ende 2002 vereinbaren Auftraggeber und Auftragnehmer verbindlich, die Projektsteuerung und das Berichtswesen zu verbessern, nachdem der Auftraggeber seine Mitwirkung am zahlenmäßigen Controlling endgültig verweigert hat. Unter anderem sollen die Berater die erbrachten Mitwirkungsleistungen des Kunden in ihren Statusberichten dokumentieren. In das Berichtswesen wird die Programmleitung jeweils im Vorfeld zeitkritischer Arbeitsphasen wie der Datenübernahme und Produktivsetzung mit einbezogen.

Projektverfolgung und Projektcontrolling gehören zu den zentralen Streitpunkten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Vor dem Hintergrund, dass die Zusammenarbeit bei QM und Projektcontrolling – und damit auch die Preisgabe von Controllingdaten – auch Vertragsbestandteil ist, besteht die Strategie des Auftragnehmerkonsortiums von Anfang an darin, den Auftraggeber durch das Nachhalten seiner Ist-Stunden auf seine Mitwirkungsleistungen zu verpflichten. Das Projektcontrolling verantwortet jede Firma für ihre eigenen Projektmitarbeiter und der Konsortialführer (bis Juli 2003 A, danach B) für das gesamte Konsortium.

Die Projektgruppe des Ministeriums, bei der die Einführung der KLR erst in den Kinderschuhen steckt, ist an einer Weitergabe von selbst erbrachten Arbeitsstunden nicht interessiert und verweigert jegliche Mitwirkung an einem gemeinsamen Projektcontrolling. Letztlich hat die Projektleitung des Ministeriums mit dieser harten Position Erfolg. Es vermeidet damit, durch eigene Ressourcenengpässe gegenüber dem Konsortium in die Defensive zu geraten und kann dennoch punktuell – wie im Falle des unkoordinierten Einspielen von Support Packages – auf eigene Mehraufwände hinweisen, an denen die Beraterfirmen vermeintlich schuld sind.

Im Projekt ist eine anfänglich unterentwickelte, dann formalisierte interne Steuerung über das Berichtswesen festzustellen. Dabei bereitet das Projektmanagement in den unterschiedlichen Aufgabengebieten Konfigurationsmanagement sowie Test und Abnahme unterschiedliche Probleme.

Das Verfahren im Konfigurationsmanagement (vgl. Abschnitt 3.5.3) ist von der eingesetzten Software vorbestimmt. Wie bei Projekten dieser Größenordnung und Komplexität üblich, wird die in einer Dreisystemlandschaft aus Entwicklungs-, Abnahme- und Produktivsystem eingerichtet. Das Verfahren ist technisch und organisatorisch unkritisch.

Test und Abnahme (vgl. Abschnitt 3.5.4) beziehen sich im Projekt einerseits auf die Systemeigenschaften. Dieser Vorgang wird in einer Phase gemeinsam mit den Schulungen und der Vorbereitung der Datenübernahme zusammengefasst (vgl. Abschnitt 4.6). Andererseits bezieht sich der Akt der formellen Abnahme auch auf die Fachkonzepte. Die weiteren Ausführungen zu Test und Abnahme beinhalten auch den Themenkreis Änderungsmanagement.

Die Abnahme der erstellten Konzepte sowie die Tests und die Abnahme des Systems sind im Sinne eines Werkvertrags geregelt, d.h. der Auftragnehmer erstellt ein Gewerk, das der Auftraggeber abnehmen muss, wenn der vertraglich festgelegte Leistungsumfang erbracht worden ist. Nach Abnahme wird die Abschlagszahlung des vereinbarten Honorars fällig (vgl. Abschnitt 2.5.1). Eine ursprünglich von der Auftraggeberseite vorgebrachte Regelung, wonach die bereits ausgesprochenen Teilabnahmen rückgängig gemacht werden könnten, wenn die Endabnahme scheitert, wurde in den Vertragsverhandlungen gestrichen.

Bei der Abnahme der Fachkonzepte und Prozessdokumentationen wird die doppelte Funktion dieser Konzepte deutlich. Auf der einen Seite sind diese Dokumente für sich Abnahmegegenstände und müssen deshalb bestimmten Erfordernissen der Vollständigkeit und Korrektheit genügen. Bei den Prozessdokumentationen führt das dazu, dass umfangreiche Nacharbeiten vom Auftraggeber eingefordert werden, auch wenn keine substanziellen inhaltlichen Änderungen mehr notwendig sind. Auch bei den Fachkonzepten, insbesondere beim Betriebskonzept, wird diesem Aspekt, der sich ausschließlich auf den Konzeptinhalt, nicht jedoch auf die daraus folgenden Systemeinstellungen bezieht, auf Auftraggeberseite wesentlich mehr Gewicht eingeräumt als auf Auftragnehmerseite. Auf der anderen Seite stellen die Fachkonzepte stets zugleich Systembeschreibungen oder – wie im Falle der Test- oder Schulungskonzeptionen – Planungen von bestimmten Projektaktivitäten dar. Die Abnahme dieser Dokumente stellt somit formal auch die inhaltliche Festlegung bestimmter Systemeinstellungen oder der Projektplanungen dar. Hier wird der generelle Interessensunterschied der beiden Vertragsparteien deutlich. Während das Konsortium bestrebt ist, sich die Konzepte innerhalb der vorgegebe-

nen Meilensteintermine abnehmen zu lassen, um eine verlässliche Grundlage für die Systemarbeiten zu erlangen, ist der Auftragnehmer das gesamte Projekt über bemüht, sich bis zum Schluss jede gewünschte Änderungsmöglichkeit offen zu halten und dem Auftragnehmer genau diese verlässliche Arbeitsgrundlage vorzuenthalten. Probates Mittel für diese Strategie ist die viel diskutierte Trennung von technischer und rechtlicher Abnahme, durch die zwar die anstehenden Entwicklungsarbeiten schon ohne nennenswerte Verzögerung begonnen werden können, der Auftraggeber sich jedoch zunächst nicht auf den beschriebenen Funktionsumfang festlegen muss. Nebenbei hat diese Vorgehensweise auch den Vorteil, dass die Honorarzahlungen verspätet fällig werden.

Auch bei den Systemtests verfolgen das Konsortium und die AG-Projektgruppe unterschiedliche Strategien. Das Ministerium ist an einer gründlichen konzeptionellen Vorbereitung der Tests sowie an einem bereits vom Auftragnehmer weitgehend durchgetesteten System interessiert und besteht schon im Mai 2002 vor dem Hintergrund der unzureichenden Prozessdokumentationen auf einer frühzeitigen und ausführlichen Testspezifikation, die von der Firma A erstellt werden soll. Nach dieser Testspezifikation bestehen die Tests aus Einzeltests, die in der Eigenverantwortung der Berater und Entwickler liegen, sowie aus Funktions- und Integrationstests, die von den künftigen Anwendern des Auftraggebers durchgeführt werden müssen. Das Ministerium verschafft sich auch dadurch einen taktischen Vorteil, dass es den Auftraggeber definieren lässt, was er unter einem „stabilen System“ versteht. So kann es korrigierend eingreifen, ohne selbst fachliche Festlegungen treffen zu müssen.

Gleichzeitig versucht der Auftraggeber angesichts der eigenen erkennbaren Personalengpässe und der befürchteten Fehlerhäufung, die Tests, an denen er mitwirken muss, zu verzögern. Die Firmen sollen das System vorher so ausführlich wie möglich testen. Intern weist der AG-Projektleiter bei der Planung von Personalressourcen den Tests und den Schulungen gegenüber der als strategisch wichtig angesehenen Betreuung der Pilotbehörden eine untergeordnete Bedeutung zu. Somit gibt das Ministerium den Auseinandersetzungen mit dem Konsortium um die (rechtlich strittigen) Test- und Schulungskapazitäten den Vorzug vor einer Vernachlässigung der Pilotbehörden, deren freiwillige Kooperation für das Projekt von essenzieller Bedeutung ist.

Ziel der Auftragnehmerfirmen hingegen ist es einerseits, den Auftragnehmer durch die Einbeziehung in die Systemtests weitgehend in die Projektarbeit und vor allem auf das Systemdesign festzulegen. Die Tester des Kunden sollen das System aus fachlicher Perspektive überprüfen. Andererseits geht

es dem Konsortium dabei primär darum, den Terminplan einzuhalten und dem Kunden möglichst termingerecht das System zum Testen zu übergeben. Inwiefern dabei bewusst oder unbewusst auf die eigene Fehlerbehebung zugunsten der Termintreue verzichtet wird, wie unschwerwiegend vom AG-Projektleiter befürchtet, ist nicht geklärt. So wird auf Auftraggeber-Seite erst ab Mitte Dezember 2002 mit größerem Nachdruck getestet.

Von beiden Vertragsseiten wird der Schulung der Tester nur nachgeordnete Bedeutung beigemessen. Das schlägt sich in zahlreichen Verzögerungen durch Handling-Fehler und späteren Mehraufwänden auf Auftraggeberseite nieder. Die Kluft zwischen den Vertragsparteien zeigt sich auch bei den Vorschlägen, mit denen den zu geringen Testfortschritten im Februar 2003 begegnet werden soll. Während das Konsortium den eigenen Beratern die Federführung bei den Tests übertragen und ansonsten den Auftraggeber auf die Einhaltung der Teststrategie verpflichten sowie alle Tests nur noch im Betriebszentrum durchführen will, sieht der Auftraggeber das Risiko bei den Beratern, die die Tests vorbereitet haben, und will sie austauschen.

Angesichts haushaltsrechtlicher Restriktionen stellt die Abnahme für die AG-Projektleitung ein risikoreiches Unterfangen dar, weil es rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen würde, wenn die Abnahme ausgesprochen werden würde, obwohl nicht alle vertraglich vereinbarten Arbeiten restlos erledigt sind. In diesem Fall wäre das Auftragnehmerkonsortium von allen Pflichten entbunden und das Ministerium müsste eventuelle Nacharbeiten zusätzlich beauftragen. Um die damit verbundenen rechtlichen und finanziellen Konsequenzen zu vermeiden, aber auch um den politischen Vertrauensschaden in den Pilotbehörden zu begrenzen, nimmt das Ministerium die fehlerhafte Datenübernahme im Dezember 2003 zum Anlass, um den Produktivstart ganz abzusagen. Der Produktivstart wird erst im August 2004 nach intensiven Tests nachgeholt.

## *5.4 Zwischenfazit*

Im Kapitel 5 wurde das vorliegende Fallstudienprojekt ausgewertet. Dazu wurden die Beurteilungen und Bewertungen der Projektbeteiligten aus den Interviews herangezogen und die spezifischen Akteurskonstellationen analysiert. Auf dieser Grundlage wurden die akteursspezifischen Entscheidungsprozesse mit der Anwendung von Projektmanagement-Methoden in Bezug gesetzt.

Bei den Einschätzungen der Projektakteure zum Projektverlauf sind erhebliche subjektive Unterschiede zwischen den jeweiligen Vertragspartnern festzustellen, die sich auch in der Akteursanalyse bestätigen. Kurz gesagt stehen sich die Auffassungen „Qualität vor Zeit“ des Auftraggebers und „Aufgabenerledigung in Zeit und Ressourcen“ des Auftragnehmers gegenüber. Gemeinsam sind beiden Seiten indes komplizierte, uneinheitliche und langwierige Entscheidungsprozeduren. Dieser Umstand hindert das Auftragnehmerkonsortium daran, adäquat auf Vorstöße des Auftraggebers zu reagieren, und setzt ihn gar dem Vorwurf aus, durch diese uneinheitlichen Entscheidungsstrukturen das Projekt zu verzögern. An der somit entstandenen unkomfortablen Lage vor allem des Konsortialführers ändert auch der Verweis auf die vernachlässigten Mitwirkungspflichten des Auftraggebers und dessen umständliches und widersprüchliches Entscheidungsverhalten nichts. Das Ministerium, das einräumt, keine Erfahrungen mit derlei Projekten zu haben, bemängelt an sich, die Rechtsfolgen der von ihm ausgewählten Vertragskonstruktion falsch eingeschätzt zu haben. Die Führungsschwäche im Konsortium führt letztendlich zum Vertrauensverlust und zur Ablösung des Konsortialführers A.

Die genannten Akteurskonstellationen haben zur Folge, dass sich die spezifischen Interessen und Partialstrategien erwartungsgemäß stark unterscheiden und so zu zahlreichen Verwerfungen bei den im vorderen Teil dieser Arbeit explizierten Erfolgsfaktoren führen, die in der folgenden Tabelle grob zusammengefasst sind:

<b>Erfolgsfaktor</b>	<b>Ausprägung im Projekt</b>	<b>Strategie Auftraggeber</b>	<b>Strategie Auftragnehmer</b>
Rechts- und Organisationsform des Konsortiums	offenes Konsortium erschwert Handlungsfähigkeit des AN; erst mittelfristige Verbesserung der internen Koordination	offenes Konsortium zuerst gefordert, um Ausstieg einzelner Konsorten zu verhindern, später kritische Bewertung wegen Koordinationsschwierigkeiten	offenes Konsortium trotz ernster Bedenken akzeptiert, dadurch Verstärkung der eigenen organisatorischen Untersteuerung und Ablösung von A als Konsortialführer
Leistungsumfang	weitgehende, z.T. unklare Leistungsbeschreibung bei knapper zeitlicher und monetärer Planung; dadurch erhöhtes Konfliktpotenzial und Managementaufwand zur Konfliktlösung	hat weitgehende Forderungen an Qualität und Leistungsumfang inkl. Änderungsanforderungen unter bewusster Streckung der Zeitplanung („Qualität vor Zeit“)	bestreitet Teil der Leistungsanforderungen des Kunden, Kompromisse nach oft langen Verhandlungen

Erfolgsfaktor	Ausprägung im Projekt	Strategie Auftraggeber	Strategie Auftragnehmer
Projektorganisation	fraktionierte Projektorganisation durch Verlagerung der Entscheidungskompetenz in die AG-Projektgruppe und Entmachtung der Projektleitung schafft Verunsicherung und verzögert das Projekt	besteht bis Juli 2003 auf dieser Entscheidungsverlagerung, um sich eigene Freiräume zu schaffen; bildet kein Vertrauen zu Konsortialführer A	versucht vergeblich, AG durch Berichtswesen und Controlling einzubinden bei gleichzeitiger Projektfortführung; nach Ablösung von A schafft Konsortialführer B die Projektleitungssitzungen ab und stellt Projektkoordination um
Projektsteuerung	anfängliche beiderseitige Untersteuerung verursacht deutliche Verzögerungen im Projekt und wird erst schrittweise besser	geht zunächst davon aus, dass das Konsortium das Projekt steuert, und greift nicht ein; steuert AN vor allem über Leistungsanforderungen und Änderungen der Fachkonzepte	anfänglich unterentwickelte, dann formalisierte interne Steuerung über Berichtswesen, erfolgloser Versuch, den AG über Controlling einzubinden
Fachliche Qualität	unterschiedliche Defizite auf beiden Seiten verursachen Projektverzögerungen; AG: mangelnde system- und Fachkenntnisse im Personalmanagement, AN: teilweise schlechte Beratungsqualität und fehlende Kundenorientierung	fordert Konzepte und Prozessbeschreibungen mit hoher Detaillierungstiefe und Entscheidungsvorlagen in Variantenform ein, Prinzip der Schriftlichkeit, harte Verhandlungsstrategie bzgl. Schulungsumfang	Personaldisposition nach internen Prioritäten, Schlichtung von Einzelkonflikten zwischen Beratern und Kunden, Austausch von ungeeigneten Projektmitarbeitern

**Tabelle 14: Projektspezifische Erfolgsfaktoren und Partialstrategien**

Insgesamt kommt dabei der Anwendung von Projektmanagement-Methoden auf beiden Seiten eine Schlüsselposition zu. Ausschlaggebend für den letztendlichen Projekterfolg – und für die Fortführung trotz zahlreicher Krisen – ist jedoch einerseits eine starke externe Motivation, das Projekt zum Erfolg zu führen, und andererseits das Vertrauen der Akteure darin, dass die jeweiligen Partner genügend Kompetenz und Willen aufbringen, das Projekt trotz Widrigkeiten fortzuführen.

Diese Ergebnisse korrespondieren auch mit den Erkenntnissen der Standish Group zu den Erfolgsfaktoren (vgl. Abschnitt 2.1.5.1), wonach die häufigsten Ursachen für gescheiterte IT-Projekte in unvollständigen Systemanforderungen liegen. Auch im Fallstudienprojekt waren die Auseinandersetzungen um den Leistungsumfang von hoher Brisanz und an mehreren Stellen erfolgskritisch. Ebenso stimmen die durch das Vergaberecht verschärften Auseinandersetzungen um die knappen Ressourcen mit den Erkenntnissen der Standish Group überein, wonach der Ressourcenmangel das dritthäufigste Risiko ist, das Projekte zum Scheitern bringt. Vergleichsweise harmonisch verlief das Projekt hinsichtlich der Akzeptanz bei den Nutzern. Hier fruchtete die Marketing-Arbeit der Projektgruppe.

## 6 Politik in IT-Projekten:

### theoretische Schlussfolgerungen aus der Fallstudie

In diesem Kapitel werden die Befunde des empirischen Teils dieser Arbeit mit den organisationstheoretischen Ansätzen, die dieser Arbeit zu Grunde lagen, in Bezug gesetzt. Dabei werden die im Anfangsteil der Arbeit aufgeworfenen Fragen wieder aufgenommen und nach Möglichkeit einer empirisch begründeten Antwort zugeführt. Ferner soll auf der Basis der dargestellten mikropolitischen Entscheidungsprozesse der Frage nachgegangen werden, welchen Erklärungsbeitrag die aufgeführten neueren politik- und organisationstheoretischen Ansätze liefern.

In den folgenden Abschnitten gehe ich dabei auf die einzelnen Theoriekonzepte und ihren Erklärungsbeitrag für die Fallstudie ein. Zunächst wird in Abschnitt 6.1 geprüft, inwieweit die mikropolitischen Ausprägungen im Projekt feststellbar waren und welche Schlüsse daraus gezogen werden können. In Abschnitt 6.2 geht es um den Beitrag der Konzepte der Spiele in Organisationen und der „irrationalen“ Organisation. In Abschnitt 6.3 geht es um Institutionenökonomische Deutungen der Fallstudienresultate. Abschnitt 6.4 handelt von den kulturellen und kontextuellen Implikationen der Anwendbarkeit von Projektmanagement.

#### *6.1 Mikropolitische Ausprägungen des Projekts*

Die Grundannahme dieser Arbeit ist, dass die macht- und politikwissenschaftliche Interpretation der Projektgeschehnisse – und des Projektergebnisses einen Erkenntniszugewinn bedeutet. Macht bildet das Zentrum der Analyse des Fallstudienprojekts (vgl. Abschnitt 2.3.4). Diese Annahme soll an dieser Stelle überprüft werden mit der Frage: Gibt es (Mikro-) Politik in IT-Projekten und wie wirkt sie sich (allgemein) aus?

Eine erste Antwort wird mit Rückgriff auf den Politikbegriff im Definitionsteil (vgl. Abschnitt 1.5.1) gegeben. Die zwei darin skizzierten Bedeutungen, die „praktischen Bemühungen um die öffentlichen Institutionen“ und die dafür eingesetzte Klugheit, können mit Blick auf die Aufgabenstellung und die Akteure des Fallstudienprojektes bestätigt werden. Bezüglich der Frage nach der „eingesetzten Klugheit“

kann das dargestellte Projekt als mikropolitische Arena betrachtet werden, in der Auseinandersetzungen um den richtigen Weg zur Beherrschung der überbordenden Komplexität, um Ressourcen und um Macht stattfinden und in der die Akteure sich durchaus klug verhalten müssen, um nicht ins Hintertreffen zu gelangen. Bezüglich den „Bemühungen um die öffentlichen Institutionen“ müssen einige Anmerkungen gemacht werden. Zwar handelt es sich bei dem Auftraggeber um eine öffentliche Institution mit durchaus typischen Motivationslagen und Verhandlungsstilen. Allerdings geht es in der Fallstudie um ein privatrechtliches Beauftragungsverhältnis gegenüber dem Firmenkonsortium und um eine Aufgabenstellung mit technischem Fokus. Das Projekt hat weder formal noch thematisch einen politisch-hoheitlichen Bezug und wird auch von manchen Beratern so angegangen, als ob ein Ministerium kaum Unterschiede zu einem Unternehmen aufweise, sondern ein Kunde sei, wie viele in der Privatwirtschaft auch.<sup>72</sup> Das Projekt hat zwar für die Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung sehr große Bedeutung, findet aber so gut wie kein öffentliches Medienecho.<sup>73</sup>

Damit komme ich insgesamt zu einer positiven Antwort: Das Projekt hat einen mikropolitischen Charakter.

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Dimensionen der Mikropolitik aus dem einleitenden Theorieteil dieser Arbeit (vgl. Abschnitt 2.3) anhand der Fallstudie auf Ihre Relevanz und ihre konkreten Auswirkungen hin überprüft.

### 6.1.1 Akteursperspektive: soziale Netzwerke im Projekt

Merkmal des Politischen ist, dass die handelnden Akteure in Strukturen eingebettet sind, für ihr Handeln aber Freiräume besitzen, durch die sie selbst Bedingungen für ihr künftiges Handeln schaffen (vgl. Abschnitt 2.3.1). Die Akteure im Fallstudienprojekt sind in vielfältige Strukturen eingebunden, von denen manche kaum veränderbar sind – wie vor allem Unternehmens- oder Verwaltungszugehörigkei-

---

<sup>72</sup> Hier sei betont, dass gerade die für die öffentliche Verwaltung spezifischen komplexen Organisationsstrukturen und langsamen Entscheidungswege im Ministerium die Auftragnehmerfirmen vor große Probleme gestellt haben.

<sup>73</sup> Entsprechend gering ist auch das Interesse der politischen Führung im Parlament und vor allem im Ministerium, was vielleicht auch eine Quelle für die gleichzeitige Untersteuerung und Bürokratisierung vor allem am Anfang des Projekts ist. Dieses Phänomen wurde auch in anderen Modernisierungsvorhaben beobachtet (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.1.2).

ten –, ein großer Teil jedoch ihrem direkten Einfluss unterliegt. Zu letzteren gehört neben dem Vertragswerk für die Firmenbeauftragung eine große Zahl an Gremien und formalen Institutionen sowie vor allem ein dichtes Geflecht an persönlichen Netzwerken, an mehr oder weniger vertrauensvollen Arbeitsverhältnissen, die notwendig sind, um die hochkomplexen technologischen und organisatorischen Themen prozessieren zu können. Das Handeln der Akteure wirkt sich maßgeblich auf den Projektverlauf aus und zeitigt mal die erwünschten Effekte, wie im Fall gelungener Vereinbarungen über das System-Design oder den Leistungsumfang, manchmal aber nicht die erwünschten, wie am Beispiel der unerwünschten „Nebenwirkungen“ der im Vertrag festgelegten Rechtsform des offenen Konsortiums zu sehen ist.

### 6.1.2 Interessen und Interessengegensätze im Projekt

Zur Politik gehören verschiedene Interessen und Interessengegensätze, die nur bedingt durch Handlungszwänge und Regeln nivelliert werden können (vgl. Abschnitt 2.3.2). Die Vermutung, dass es im Fallstudienprojekt unterschiedliche Interessen und Interessengegensätze gibt, hat sich bestätigt (vgl. Abschnitt 5.1). Auf Auftraggeberseite stechen die scharfen Differenzen zwischen Ministerium und Finanzministerium ins Auge. Insgesamt kooperativ agieren – bei allerlei Diskussions- und Änderungswünschen – die Pilotbehörden und die Personalvertretung. Dabei entwickeln die eher politisch-extern orientierte Programmleitung und die vorwiegend intern-operative Ebene der Gesamtprojektleitung und Projektleitung ein zwar komplexes und für die Auftragnehmerfirmen nicht immer transparentes, aber doch alles in allem funktionierendes Kooperationsnetzwerk. Wesentlich schärfer treten die Interessengegensätze zwischen Auftraggeber und Auftragnehmerkonsortium (insbesondere Firma A) sowie zwischen einzelnen Konsortialpartnern (vor allem zwischen A und B) zutage. Diese Auseinandersetzungen betreffen nur zum Teil den Kampf um knappe Ressourcen, sondern sie sind auch Ausdruck unterschiedlicher Auffassungen vom Projekterfolg. Während das Ministerium an einer möglichst vollständigen Umsetzung seiner – erst nach und nach konkreter formulierten – Vorstellungen und an einer lückenlosen Dokumentation aller, auch der nebensächlichen Details interessiert ist, (und dies dem Konsortialführer A nach dem schleppenden Projektbeginn nicht mehr zutraut), ist das Konsortium aufgrund der Werkvertragskonstruktion an einem schnellen Projekterfolg interessiert. Längere Nacharbeiten oder zusätzliche Leistungsanforderungen werden nach Kräften abgewehrt – oft wegen der

konfrontativen Verhandlungsführung des Ministeriums erfolglos. Die Interessengegensätze zwischen den Firmen A und B resultieren aus der marktorientierten Konkurrenzsituation beider Unternehmen, aber auch aus unterschiedlichen Vorstellungen über die fachliche Herangehensweise – vor allem über den Stellenwert der Geschäftsprozessberatung – und den richtigen Umgang mit dem Kunden.

Handlungszwänge und Regeln, die die Interessengegensätze nivellieren und die das Handeln der Akteure wieder erwartbar machen, sind zwar vorhanden, in ihrer Wirksamkeit jedoch begrenzt. So wird der Leistungsumfang zwar vertraglich geregelt, doch das Vertragswerk ist trotz des beträchtlichen Umfangs fast zwangsläufig lückenhaft und ersetzt nicht die Detaildiskussionen um Einzelheiten. Andere Regeln, wie ein gemeinsames Projektverständnis der Vertragsparteien, gewinnen erst allmählich an Verbindlichkeit.

### 6.1.3 Intersubjektivität

Der Aspekt der Intersubjektivität betrifft die Annahme, dass das Handeln jedes Akteurs stets auch auf das der anderen bezogen ist und danach ausgerichtet werden muss (vgl. Abschnitt 2.3.3). Jedes Handeln und Unterlassen erfolgt mehr oder weniger mit Blick auf die jeweils anderen Akteure und – im Umkehrschluss – als Folge des Handelns Anderer.

Das nachhaltige Misstrauen des Ministeriums gegen das Unternehmen A resultiert aus einer Reihe von Ereignissen, die A selbst zu vertreten hat, vor allem die vielfach erwähnte Untersteuerung auf der Projektmanagementebene und die (dadurch zwar nicht verursachte aber sich verstärkende) zum Teil mangelhafte Beratungsqualität. Offensichtlich hat auch ein Teil der Berater aufgrund der zurückliegenden vorwiegend konzerninternen Projekterfahrungen Schwierigkeiten im Umgang mit externen Kunden des öffentlichen Bereichs. Umgekehrt ist der größere Vertrauensvorschuss, den das Unternehmen B beim Ministerium genießt, auch Ergebnis der zurückliegenden gegenseitigen Erfahrungen aus der Aufwandsstudie im Vorfeld des Projektes. Der Aspekt der Intersubjektivität drückt sich auf Auftraggeberseite vor allem darin aus, dass die oft beklagten und dem Konsortium angelasteten Terminverzögerungen auch durch eigenes zögerliches Entscheidungsverhalten, durch laufende Änderungswünsche während der Realisierungsphase und die konfrontative Verhandlungsführung gegen-

über dem Konsortialführer A verursacht wurde. Die Maxime „Qualität vor Zeit“ hatte zur Folge, dass die erwünscht hohe Qualität mit hohen Zeitverlusten erkaufte wurde.

Die Grundannahme der Intersubjektivität kann damit mit Blick auf die Fallstudie bestätigt werden.

#### 6.1.4 Macht und Ambiguität: Der „Circulus vitiosus“ des IT-Projekts

Der zentrale Stellenwert von Macht als Medium der Politik wurde bereits angesprochen. Macht im Weberschen Sinne einer Chance, „den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“ oder als Ergebnis der Mobilisierung von Unsicherheitszonen ist allgegenwärtig in der politischen Arena (vgl. Abschnitte 2.3.4 und 2.3.8). Die im Theorieteil angenommene und in der Fallstudie beobachtete mehr oder weniger unterschwellige Gegenwart von Machtbeziehungen evoziert nun die Frage, welches die Unsicherheitszonen sind, die die Akteure zu machtorientierten Verhaltensweisen veranlassen.

Im Machtverhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sind folgende Unsicherheitszonen erkennbar:

- Auf Auftraggeberseite: zunächst fehlendes, erst nach und nach wachsendes technologisches Know-how und Unkenntnis über den Realisierungsstand;
- Auf Auftragnehmerseite: Abhängigkeit von der Kooperations- und Abnahmebereitschaft des Auftraggebers.

Weitere Unsicherheitszonen sind technische Unwägbarkeiten und externe Einflussfaktoren. Sie betreffen alle Akteure, allerdings in unterschiedlichem Maße.

Vornehmlichste Machtquelle des Ministeriums gegenüber dem Konsortium ist die Formulierung von Leistungsanforderung und die Verzögerung oder Verweigerung von Abnahmen. Instrument zur Durchsetzung von Forderungen ist auch der Verweis auf den günstig ausgehandelten Vertrag. Diese Machtquellen des Ministeriums provozieren insgesamt einen eher konfrontativen Verhandlungsstil, der sich auch dann im Grundsatz nicht ändert, als die Konsortialführerschaft von A auf B übergeht, sondern sich sogar noch mit der erhöhten Geldforderung für die gescheiterte Schnittstelle in das Abrechnungsverfahren situativ zuspitzt.

Wichtigste Machtquelle der Auftragnehmerfirmen ist das technologische und methodische Know-how, das immer auch das hauptsächliche Betriebskapital eines jeden IT-Dienstleisters darstellt und dem der Auftraggeber nichts Substanzielles entgegensetzen kann. Diese Machtquelle kann zwar durch formal-juristisches Handwerkszeug sinnvoll ergänzt, nicht aber ernsthaft kompensiert werden und muss aber in jedem Falle durch entsprechende Management-Signale und vertrauensbildende Maßnahmen flankiert werden, um eine langfristig positive Wirkung dieser an sich blinden Machtressource aufzubauen und zu stabilisieren: Der Kunde muss mangels eigener Kontrollmöglichkeiten langfristig darauf vertrauen, dass der Dienstleister das nötige Know-how hat, um die anstehenden Probleme zu lösen, und dass er sich für den richtigen Dienstleister entschieden hat. Der Dienstleister muss zuverlässig die anstehenden Probleme lösen, die der Auftraggeber nicht selbst lösen kann, und damit ein langfristiges „comfortable feeling“ beim Kunden etablieren, um die Machtressource „Know-how“ für sich nutzen zu können. Geht dieses Vertrauen beim Kunden – wie im Fallbeispiel durch einen Problemstau gleich zu Beginn des Projekts – verloren, können andere Machtressourcen nur noch bedingt mobilisiert werden.

Das Ministerium ist zwar bestrebt, die eigene Ungewissheit über die fachlich-technologischen Komponenten dadurch zu kompensieren, dass es sich möglichst umfangreiche und detaillierte Prozessbeschreibungen, Fachkonzepte und sonstige Dokumentationen erstellen lässt, sich zu jeder Entscheidung mehrere Entscheidungsvarianten vorlegen lässt und Entscheidungen immer mehrfach redundant prozessiert. So verschaffen sich die Akteure im Ministerium annähernde Gewissheit, zwar nicht alle Folgen ihrer Handlungen vorherzusehen, aber doch alles Menschenmögliche getan zu haben, um die richtigen Entscheidungen zu treffen und die Risiken zu minimieren. Doch es bleibt stets ein erheblicher Rest an Unkenntnis über die Auswirkungen der Entscheidungen, der letztlich nur durch Vertrauen in die fachliche und methodische Kompetenz der Beratungsfirmen und ihres Projektmanagements kompensiert werden kann. Leidet dieses Vertrauen wie im Fall des Verhältnisses zum Unternehmen A, so kann die dadurch neu entstehende Ungewissheit nur durch verstärkte Absicherungsmaßnahmen rekompensiert werden. Der bürokratische Perfektionismus wird dann verstärkt und jedes Entgegenkommen (z.B. in Form von Abnahmen) verweigert.

Für die Auftragnehmerfirmen basiert die Ungewissheit vor allem auf dem Verhalten des Auftraggebers. Sie steigt, wenn sich der Kunde nicht kooperativ zeigt und nicht die dringend erwünschte Einhaltung der Projektplanung signalisiert, und sie sinkt, wenn der Kunde kooperiert und die gemeinsamen

Planungen einhält. Angesichts des eher unkooperativen Verhaltens des Auftraggebers unternimmt A den nachvollziehbaren Versuch, den Kunden durch die Mitwirkung im gemeinsamen Controlling und im Berichtswesen einzubinden und sein Verhalten dadurch erwartbarer zu machen. Das Ministerium verweigert diese Kooperation und zieht stattdessen weiter die „Bremsen“ an: es blockiert Abnahmen, bringt kontinuierlich Änderungen an den Fachkonzepten vor und zeigt sich auch bei den ambitionierten Versuchen, den ersten Anlauf zur Datenübernahme noch zu retten, zu keinerlei Konzessionen bereit. Aus dieser Situation des gegenseitigen Misstrauens ergibt sich das Dilemma, dass beide Parteien in einen „Circulus vitiosus“ der gegenseitigen Blockade (vgl. Abschnitt 2.7.3.1) einsteigen und nur noch mit erheblichen Reibungsverlusten vorankommen und schließlich stufenweise die Zusammenarbeit zum Scheitern bringen.

Hier kann eine vorläufige Antwort auf die oben gestellte Frage nach einer konstruktiven Machtbalance zwischen den Vertragsparteien gewagt werden:

Eine für beide Seiten konstruktive Machtbalance sollte so arrangiert werden, dass der angesprochene „Circulus vitiosus“ nach Möglichkeit vermieden wird und beide Seiten die Möglichkeit behalten, ihre Ungewissheitszonen durch gegenseitiges Vertrauen zu kompensieren. Dies bedeutet nicht in jedem Fall „Waffengleichheit“, sondern eher dynamische Anpassung von Kompensationsstrategien.

Dabei kommt es auf die ausgewogene Vertragsgestaltung sowie auf den Aufbau und die Festigung von Vertrauen beim Vertragspartner an, um zu verhindern, dass er auf unproduktive Rücksicherungsstrategien zurückgreift und damit den „Circulus vitiosus“ einleitet.

Die Frage nach der Veränderung von Machtbeziehungen hat im Fallstudienprojekt zwei Seiten: Einerseits sind Machtveränderungen im Projekt zu beobachten, vor allem in Gestalt des Führungswechsels in der Projektleitung des Konsortiums (Ablösung der Doppelspitze, später Entmachtung des Konsortialführers A). Andererseits wurden auch Machtwechsel durch das Projekt verursacht. Die wichtigsten Veränderungen sind die zusätzlichen Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der Zentrale im Ministerium auf die Personalpolitik in den nachgeordneten Behörden in Folge der Systemeinführung. Hier erkaufte sich die Behörden die Erleichterung ihrer operativen Personalarbeit mit einer (allerdings moderaten) Zentralisierung von Steuerungsaufgaben.

### 6.1.5 Dialektik der Interdependenz: „double talk“ und Legitimation

Der oben beschriebene Charakter der Gegenseitigkeit von Machtbeziehungen leitet nun über zu dem Aspekt der gegenseitigen Abhängigkeit und der Frage, wie diese Abhängigkeit bewältigt wird (vgl. Abschnitt 2.3.5). Es geht im Kern um das Problem der doppelten Kontingenz, bei dem die Akteure ihr Verhalten daraufhin ausrichten müssen, wie der Adressat auf diese Handlung reagieren wird. Wie weiter oben bereits skizziert, kommt die wechselseitige Interdependenz als zusätzlicher Komplexitätsfaktor zur technischen Komplexität hinzu. Das parallele Prozessieren von technischen und organisatorischen Fragestellungen stellt alle Beteiligten vor Komplexitätsprobleme und führt zu „double talk“-Effekten und den weiter oben dargestellten Absicherungs- und Kompensationsstrategien. Gleichzeitig kommt der Legitimation der gefassten Entscheidungen ein erhöhtes Gewicht zu.

Legitimation bedeutet, dass Handlungen der verschiedenen politischen Akteure der Begründung bedürfen, vor allem dann, wenn sie auf Widerstand bei anderen Beteiligten stoßen (vgl. Abschnitt 2.3.6).

Diese Legitimation kann auf vier verschiedenen Wegen<sup>74</sup> erfolgen:

- Legitimation als im gemeinsamen Interesse liegend;
- Legitimation durch die normative Kraft des Faktischen;
- Legitimation durch Verfahren;
- Legitimation durch übergeordnete Normen, Werte und Grundrechte.

Übergeordnete Legitimationsgrundlage für alle Akteure ist die große Bedeutung, die das Projekt für jeden der Beteiligten hat. Hier kommt eine partielle Interessenkonvergenz von Auftraggeber und Auftragnehmer zum Ausdruck, die im Projekt wiederholt als Legitimationsgrundlage in gemeinsamen Meetings, Workshops und Krisensitzungen bemüht wird. Dieses gemeinsame Ziel eignet sich zur allgemeinen Motivation der Projektmitarbeiter oder zur Begründung der wiederholt getroffenen Entscheidung, das Projekt trotz ernsthafter Probleme nicht abzubrechen sondern fortzuführen. Zur Begründung von Detailentscheidungen (z.B. über den Leistungsumfang oder das fachliche System-Design) wird in der Regel das Vertragswerk bemüht. Hier brechen zahlreiche Konflikte auf, weil das Vertragswerk

---

<sup>74</sup> Die in Abschnitt 2.3.6 genannte Legitimation durch nackte Gewalt soll hier nicht weiter vertieft werden.

insgesamt höchst unvollständig ist und längst nicht alle Streitpunkte zufrieden stellend regelt. Zum empfindlichen Punkt der laufenden Änderung von Fachkonzepten trifft der Vertrag keinerlei Festlegungen. Dennoch ist der Vertrag die einzige Norm, die derlei Einzelheiten überhaupt regelt und gleichzeitig einen gemeinsamen Nenner darstellt. Er hat zudem den Vorzug, dass er rechtlich verbindlich und damit sanktionsfähig ist. Zudem macht es die Rechtskonstruktion des offenen Konsortiums einzelnen Konsortialpartnern fast unmöglich, im Alleingang den Vertrag zu kündigen. Die häufige Orientierung am Vertrag ist jedoch kaum Zeichen besonders korrekter Vorgehensweise (schließlich geht man eigentlich davon aus, dass man das Projekt nicht abbrechen und sich dann vor Gericht streiten wird), sondern bringt vielmehr zum Ausdruck, dass auf beiden Seiten mangels gegenseitigem Vertrauen (vgl. oben) und mangels Einigkeit über die wechselseitige Aufgaben- und Rollenverteilung der Legitimationsdruck stark ansteigt.

Wichtiges Legitimationsmedium ist in diesem Falle der Methodenbaukasten des Projektmanagements (vgl. Abschnitt 1.5.5). Hier geht es vor allem um Effektivität und Effizienz bei der koordinierten Umsetzung von technischen Anforderungen. Projektmanagement wird jedoch nicht als zusammenhängende Methodik verstanden, die von allen Akteuren angewandt werden muss. Vielmehr werden die einzelnen Methodenbausteine höchst selektiv je nach den situativen Vorteilserwartungen der einzelnen Akteure angewandt – oder die Anwendung verhindert (vgl. Abschnitt 5.3). Die Methoden des Projektmanagements dienen unter anderem auch als allgemeine Anforderung der Auftraggeberseite an die Auftragnehmerfirmen, effektiv zu arbeiten und Erfolge zu erzielen.

### 6.1.6 Zeitlichkeit: Zwangspausen und „verpasste Gelegenheiten“

Mit Blick auf die Dimension der Zeitlichkeit (vgl. Abschnitt 2.3.7) kommt die politische Ausprägung des Fallstudienprojektes dadurch zum Ausdruck, dass das Projekt über die Laufzeit hinweg einem ständigen Wandel der technisch-fachlichen Anforderungen sowie der organisatorischen und politischen Akteurskonstellationen unterworfen ist. Die Veränderungen sind mal unmerklich und allmählich, wie im Falle der sich schleichend verschlechternden Stimmung zu Beginn des Projektes, mal plötzlich und abrupt wie im Falle des Wechsels des Konsortialführers. Zu beachten ist hierbei, dass der Großteil der handelnden Akteure mit großer Kontinuität im Projekt bleibt. Die Verfügung über Zeitressourcen ist

auch in diesem Projekt ein Machtfaktor, weil es auf beiden Seiten der Durchsetzung eigener Interessen dienen kann, der jeweils anderen Seite eine Zwangspause aufzudrängen und das Projekt so geschickt hinauszuzögern, dass die Schuld entweder keiner der beiden Seiten oder der anderen Seite angelastet werden kann. So verzögert die Auftraggeberseite wiederholt wichtige Entscheidungen, revidiert bereits getroffene Beschlüsse oder zögert mehrfach Abnahmen hinaus, um eigene Designvorstellungen durchzusetzen oder sich schlicht dem Drängen der Berater zu entziehen. Auf der anderen Seite legen die Auftragnehmer einige Male Projektpausen ein, wenn beispielsweise die Verhandlungen über Zusatzbeauftragungen stocken. Insgesamt ist jedoch die Zeit als Machtbasis und Druckmittel für das Ministerium besser mobilisierbar als für das Konsortium, zum einen wegen der zu Projektbeginn entstandenen Koordinationsprobleme, für die man das Konsortium verantwortlich machen konnte, zum anderen aufgrund der wirtschaftlichen Zwänge der Firmen. Der Zeitfaktor machte somit das Konsortium insgesamt eher erpressbar als das Ministerium.

Es gab im Projekt die „verpasste Chance“ (Abschnitt 2.3.7), gleich zu Beginn des Projektes aus Auftragnehmersicht ein effektives und aktives Risikomanagement sowie ein vertrauensvolles und konstruktives Arbeitsverhältnis mit dem Auftraggeber aufzubauen. Die anfangs entstandenen Defizite konnten später nicht mehr ausgeglichen werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Konzept der Mikropolitik hilfreich für die Erklärung politischer Prozesse im Fallstudienprojekt ist. Die hier diskutierten acht Dimensionen des Politischen konnten auch im Fallstudienprojekt wieder gefunden und konkretisiert werden. Insbesondere die Charakterisierung der Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer- (und anderen Akteuren) als Machtbeziehungen im Sinne der Beherrschung von Unsicherheitszonen sowie die Identifizierung von Kompensationsstrategien zur Bewältigung dieser Ungewissheiten liefern plausible Erklärungsansätze für die wichtigsten Konflikte und Verwerfungen im Projekt.

## *6.2 IT-Projekte als Spiele mit „irrationalen“ Spielern*

Die im vorangehenden Abschnitt angesprochene Gleichzeitigkeit von Handlungszwängen und Freiheit ist auch Ausgangspunkt des Konzeptes des Spiels in Organisationen von Friedberg und Crozier (vgl. Abschnitte 1.2.1.1 und 2.7.2) und der verhaltenstheoretisch orientierten „irrationalen“ Organisation von

Brunsson (vgl. Abschnitte 1.2.1.2, 2.7.3.1 und 2.7.3.4). Gemäß der Chiffre des Spiels gibt es Mitspieler, die Möglichkeit zu gewinnen, zu verlieren oder auszuschneiden (oder hinausgeworfen zu werden) und Spielregeln, die sich allerdings im Laufe des Spiels ändern können (vgl. Abschnitt 2.7.2). Das Konzept der „irrationalen“ Organisation geht davon aus, dass Mitglieder der (Groß-) Organisation ihre kognitive Sachrationalität zugunsten einer normativ geprägten sozialen Rationalität aufgeben müssen, um Unsicherheiten zu absorbieren. Ähnlich wie das Konzept der Mikropolitik sind beide Ansätze machtbasiert im Sinne der Beherrschung relativer Unsicherheitszonen.

In diesem Abschnitt geht es darum, die im Theorieteil getroffenen Annahmen zum Spielcharakter des Projekts, zu Handlungs- und Entscheidungsrationaltäten und zu den diesen zu Grunde liegenden starken und schwachen Ideologien am Beispiel der Fallstudie zu überprüfen. Mit den Worten der Spiel-Chiffre soll an dieser Stelle zusammengefasst werden, welche Spielregeln die Akteure zu beachten haben und unter welchen Bedingungen sich Projektmanagement in diesen Spielregeln wieder findet. Auf diesem Weg sollen Hinweise über die Bedingungen für die Anwendung von Projektmanagement gefunden werden.

### 6.2.1 Innovationsspiel mit „starken“ Ideologien:

#### Modernisierung des Personalmanagements

Das Innovationsspiel (vgl. Abschnitt 2.7.2.3) umfasst als Mitspieler die übergeordneten Entscheidungsebenen bei der interministeriellen Koordination des Modernisierungsprozesses. Im Kern geht es in diesem Spiel darum, wie, mit welchen Organisationsformen und mit welcher Software-Unterstützung künftig das Personalmanagement im Ministerium organisiert werden soll.

Die Modernisierung des Personalmanagements als Teil des gesamten Modernisierungsvorhabens im öffentlichen Sektor (vgl. Abschnitt 2.1) stellt dabei eine relativ starke organisatorische Ideologie mit einer deskriptiven Komponente (Wie sieht das Personalmanagement der Zukunft aus?) und einer normativen Funktion, durch die das Projekt auch in Krisensituationen fortgeführt werden kann. Wie in früheren empirischen Arbeiten bereits festgestellt (insbesondere Brüggemeier 2005; vgl. Abschnitt 2.1.5.4), kann ein übergeordneter Zwang, das Projekt trotz aller Widrigkeiten zum Erfolg zu führen, den mikropolitischen „Preis“ erheblich in die Höhe treiben.

Da sich das Finanzministerium (zumindest vorläufig) nicht von seinem jetzigen Verfahren trennen will, spielt die systemtechnische Anbindung an das existierende Personalabrechnungsverfahren eine wichtige Rolle. Zwar wird im Finanzministerium ernsthaft erwogen, die bisher zuständige Abrechnungsbehörde aufzulösen und die Personalabrechnung in die Fachressorts zu verlagern, diese Planungen werden jedoch aus Gründen, die in dieser Arbeit nicht weiter untersucht werden, verworfen. Das Alternativkonzept sieht Shared Service Centers vor, mit denen man sich einen verbesserten Service für die Verwaltungsmitarbeiter erhofft. Das Ministerium aus der Fallstudie entwickelt eigene Vorstellungen von der Informatisierung im Personalbereich, entscheidet sich dabei in einem langwierigen Prozess für die Software des Unternehmens C, das – nebenbei bemerkt – auch potenziell für die Personalabrechnung eingesetzt werden kann, und entkoppelt sich dabei von den strategischen Planungen des Finanzministeriums. Von diesem Punkt an hat das Ministerium zwar das Problem, dass es eine Schnittstelle einrichten muss, die bis zum Schluss nicht funktioniert, doch das Finanzministerium ist mit dieser Abkoppelung erstmal als Mitspieler ausgeschieden. Es kann zwar den Einführungsprozess durch Kooperationsverweigerung verzögern, selbst jedoch keinen gestaltenden Einfluss mehr nehmen.

Betrachtet man die unterschiedlichen Organisationsebenen (Ministerien und nachgeordnete Behörden), so verlaufen die Initiativen wechselseitig von oben nach unten (top-down), vor allem bei der zentralen Koordinierung der verschiedenen Modernisierungsprogramme, und in Gegenrichtung von unten nach oben (bottom-up) bei der Formulierung des Modernisierungsbedarfs, hier insbesondere der dringende Bedarf nach systemtechnischer Aufrüstung in den Personalreferaten der nachgeordneten Behörden. Dabei stellt natürlich auch die bottom-up Initiative in den nachgeordneten Behörden eine Form des Innovationsspiels dar, weil es hier um Veränderungen geht, die vor allem von den Verwaltungsleitungen der Führungsebene in den Personalreferaten angestoßen werden.

### 6.2.2 Routinespiele: Die operative Personalarbeit

Die Routinespiele (vgl. Abschnitt 2.7.2.3) finden vor allem auf der operativen Ebene in den Personalreferaten der Behörden statt. Hier muss die tägliche Arbeit trotz Systemeinführung fortgeführt werden. Im Projektverlauf werden von dort – vor dem Hintergrund, dass die laufende Personalarbeit zwar Vorrang hat, das neue System aber nicht mehr verhindert werden kann und nolens volens unterstützt

werden muss - umfangreiche Anforderungen an die Systemgestaltung und die Korrektheit der Datenübernahme formuliert. Man will möglichst wenig an den bisherigen Abläufen verändern.

### 6.2.3 IT-Projekt als Transmissionsspiel

Bei dem Fallstudienprojekt handelt es sich aus Verwaltungssicht um ein Transmissionsspiel (vgl. Abschnitt 2.7.2.3), also um ein Vorhaben, das die Umsetzung eines strategischen Modernisierungsprogramms in den Regelbetrieb zum Ziel hat und damit als „Transmissionsriemen“ zwischen dem Innovationsspiel des Reformvorhabens, das von der Programmleitung, der Gesamtprojektleitung und den Verwaltungsspitzen in den nachgeordneten Pilotbehörden initiiert und gespielt wird, und den Routine-spielen auf der operativen Ebene fungiert. Innovationsspiel und Routinespiele bilden das dynamische Umfeld, in dem sich die AG-Projektgruppe ebenso wie die externen Berater bei ihrer Transmissionsaufgabe bewegen.

In diesem Zusammenhang hat das Transmissionsspiel die schwierige Aufgabe, zwei gegenläufigen Anpassungsprozesse zu koordinieren: einerseits müssen prozessuale Besonderheiten der laufenden Personalarbeit, vor allem die rechtlich festgeschriebenen oder organisatorisch tradierten Merkmale des öffentlichen Sektors systemtechnisch umgesetzt werden. Andererseits sind bestimmte prozessuale Besonderheiten von der Software in der Weise vorbestimmt, dass eine Systemanpassung unverhältnismäßig hohen Aufwand bedeuten würde. Die Vermittlung dieser gegenläufigen Tendenzen findet durchgängig in einem hohen Detaillierungsgrad statt und erfordert die Bewältigung hoher Komplexität, bei der organisatorisch-prozessuale Anforderungen und systemtechnische Details immer wieder neu miteinander kombiniert werden müssen.

Die Medien zur Bewältigung dieser Komplexität sind Prozessanalysen, Fachkonzepte und eine Unzahl von Sitzungen, Workshops und Besprechungen zwischen Beratern, Projektgruppenmitarbeitern, Sachbearbeitern, Führungskräften der verschiedenen Ebenen usw.

Das Projekt als Transmissionsspiel hat eine umfangreiche externe Komponente und eine interne, die sich unter anderem in den Auftraggeber-Auftragnehmer-Auseinandersetzungen äußert. Dabei soll noch mal – um einige Feststellungen zur Strategiebildung aus den Abschnitten 2.7.2.1 und 2.7.2.2 aufzugreifen – betont werden, dass es Strategien zwar gibt, dass sie aber meist erst im Nachhinein als

solche erkennbar sind. Dann können sie allerdings auch mit dem Handwerkszeug der Spieltheorie ex post beschrieben, analysiert und charakterisiert werden (z.B. als „Tit for Tat“, strategischer Zug oder Spiel mit dem Abgrund). Die Mitspieler haben selten klare Ziele und Pläne, ihr Verhalten ist aber immer sinnvoll und aktiv (auch wenn es gerade sinnlos oder passiv erscheint). Dabei hat es meist eine offensive Seite und eine defensive Seite. In diesem Sinne gibt es kein irrationales Verhalten. Diese Grundannahmen, die von Crozier und Friedberg formuliert wurden, können an dieser Stelle mit Blick auf die Fallstudie bestätigt werden. So haben sowohl Auftraggeber- als auch Auftragnehmerseite spezifische Strategien ausgebildet, um die Terminprobleme in den Griff zu bekommen, oder wenigstens die andere Seite stärker in die Pflicht zu nehmen. Diese Strategien sind zwar in ihrem Zustandekommen durchaus plausibel, sie erscheinen jedoch aus der Sicht des jeweiligen Gegenübers widersprüchlich und kontraproduktiv zu sein.

#### 6.2.4 Spielregeln für das Projekt: Ein Überblick

Wenn man nun nach den Spielregeln für die Bewältigung eines solchen Projektes und zur Anwendung von Projektmanagement-Methoden sucht, so ergeben sich aus der Fallstudie in Kombination mit den theoretischen Überlegungen (vgl. Abschnitt 2.7.2.2) und den diesem Abschnitt vorangehenden Schlussfolgerungen (vgl. Abschnitte 6.2.1, 6.2.2 und 6.2.3) folgende Regeln:

- Versuche mitzuspielen und im Spiel zu bleiben, denn nur so kannst Du auch gewinnen.
- Versuche zu gewinnen, lasse aber dem Mitspieler die Möglichkeit, sein Gesicht zu wahren.
- Finde heraus, wer Deine Mitspieler sind, und versuche, sie zu verstehen und ihre Strategien zu erkennen.
- Sende zunächst positive Signale an Deine Mitspieler aus und ändere diese Strategie erst, wenn sie nicht (mehr) kooperativ sind.
- Überlege bei Problemen frühzeitig, ob Du die richtige Strategie hast. Wenn nicht, ändere sie.

Diese „Spielregeln“ werden im Folgenden mit Rückgriff auf die Fallstudie erläutert.

#### *6.2.4.1 Mitspielen und im Spiel bleiben*

Sowohl die Auftraggeber- als auch die Auftragnehmerseite haben durch das Projekt Gewinnmöglichkeiten, die sie nutzen wollen. Bedingung für die Auftragnehmerfirmen zur Teilnahme am Projekt sind im Vorfeld des Projektes die erfolgreiche Vertriebsanbahnung, die Annahme des Angebots und der erfolgreiche Abschluss der Vertragsverhandlungen. Hierbei musste das Auftragnehmerkonsortium einige Zugeständnisse bei den Vertragsbedingungen, beim Leistungsumfang und beim Preis machen. Das risikoreiche Vertragswerk wurde im Projekt viel diskutiert und in dieser Arbeit in den Grundzügen zusammengefasst. Wichtige Vertragsregelungen wie die Rechtskonstruktion des offenen Konsortiums haben sich als kontraproduktiv für beide Seiten herausgestellt. Dennoch wäre es aus Auftragnehmersicht angesichts der langwierigen Meinungsbildungsprozesse im Ministerium über den juristischen Umgang mit den Auftragnehmerfirmen verfehlt anzunehmen, bei den Vertragsverhandlungen hätten substanzielle Verbesserungen ausgehandelt werden können. Der Versuch, bei der Angebotsgestaltung dem potenziellen Auftraggeber möglichst weit entgegenzukommen und dabei die eigenen Risiken – soweit vertretbar – zu erhöhen, ist durchaus legitim, weil das Angebot für den Kunden attraktiv sein soll. Insofern ist bei der Suche nach den Ursachen für die späteren Verwerfungen der Blick auf das Vertragswerk nur bedingt hilfreich. Hier führt eher die Beachtung der nachfolgenden Spielregeln weiter. Weiterhin ist es legitim, dass alle Mitspieler (sowohl auf Auftragnehmer- als auch auf Auftraggeberseite) bestrebt waren, das Projekt fortzuführen, und bereit waren, dafür Risiken einzugehen. Nur so konnten sie „im Spiel“ bleiben und die ausstehenden „Gewinne“ realisieren.

#### *6.2.4.2 Gewinnen und Gesicht des Anderen wahren*

Es ist keineswegs verwerflich oder dem Gesamtspielverlauf (dem Projekterfolg) abträglich, im Spiel die eigenen Interessen zu verfolgen und dies den anderen Mitspielern deutlich zu machen. Es wird von den Führungskräften der Akteure schließlich auch erwartet, dass die Interessen des eigenen Unternehmens oder der Verwaltung (Abteilung, Referat etc.) vertreten werden. IT-Projekte starten zwar mit dem Geburtsfehler divergierender Interessen der Akteure (vgl. Abschnitt 2.4.3.4), doch dieses Dilemma ist nicht nur unvermeidlich sondern sogar konstitutiv für das Projekt. Gerade aber bei einem langfristig angelegten Spiel, in dem man auf die Kooperation des Mitspielers angewiesen ist, ist es

wichtig, den Mitspieler nicht zu düpiieren, wie dies in einigen krisenhaft zugespitzten Situationen geschehen ist. Ein Teil der Ursachen für das Akzeptanzproblem des Unternehmens A im Projekt waren die interpersonellen Auseinandersetzungen, durch die das dringend benötigte Vertrauensverhältnis zum Auftraggeber nachhaltig gelitten hat und später nicht mehr wiederhergestellt werden konnte.

#### *6.2.4.3 Mitspieler und ihre Strategien herausfinden*

Die oben als notwendig skizzierte Vertretung der eigenen Interessen der Akteure entbindet die Mitspieler jedoch nicht, die anderen Mitspieler im Auge zu behalten und ihre Ziele, Strategien (so es sie denn gibt) und Interessen zu erkennen zu versuchen. Im Gegenteil. Gerade bei einem Spiel mit mehreren Mitspielern ergeben sich die konkreten Spielregeln, auf die hier nur vereinzelt eingegangen werden konnte, erst aus der Gesamtsicht der Akteurs- und Interessenkonstellationen. Spieler, die nicht wissen, wer noch alles mitspielt, oder die die Interessen und Vorstellungen ihrer Mitspieler nicht kennen, laufen Gefahr, gegen die Spielregeln zu verstoßen und ihren Einsatz zu verlieren. Dieser Punkt ist vor allem dann wichtig, wenn wie im Fallstudienprojekt so unterschiedliche Organisationen mit vollkommen unterschiedlichen Unternehmens- bzw. Verwaltungskulturen erstmals zusammenarbeiten müssen und dies vorher nicht durch bereits vorhandene soziale Netzwerke im Sinne von unterschweligen, nicht formalisierten sozialen Strukturen (vgl. Abschnitt 2.4.2.3) abfedern können. Ein Teil der Konflikte im Projekt geht allem Anschein nach auch auf das gegenseitige Unverständnis zurück und hätte bei genauerer Analyse der Ausgangskonstellationen vermieden werden können.

#### *6.2.4.4 Positive Signale senden*

Die Spieltheorie gibt mit dem Konzept „Tit for Tat“ (vgl. Abschnitt 2.7.2.2) den Rat, bei offenen Spielsituationen möglichst zuerst kooperativ zu beginnen und dann die Strategie des Mitspielers in den Folgezügen mit der jeweils gleichen Strategie zu erwidern. Übertragen auf das Spiel des IT-Projekts bedeutet dies, möglichst zum Projektbeginn für gute Stimmung zu sorgen, kooperativ zu spielen und dem Gegenüber entgegenzukommen. Er wird dieses Verhalten, wenn er es für glaubwürdig hält, mit Vertrauen honorieren und ebenfalls in kooperativer Weise reagieren. Die rapide Stimmungseintrübung

im Fallstudienprojekt könnte auch damit zusammenhängen, dass die Vertragsparteien ihre Spielzüge nicht sonderlich kooperativ begannen. Durch die Untersteuerung auf Seiten des Konsortiums beispielsweise konnte das Ministerium nicht erkennen, ob das Projekt nach seinen Vorstellungen vorangeht. Der gleichzeitige harte Verhandlungsstil zur Mitwirkung beim Projektcontrolling und zur Leistungsabgrenzung hat wahrscheinlich den Eindruck gefestigt, dass die Firmen nicht genügend leisten und stattdessen (aus Sicht des Ministeriums) unberechtigte Forderungen stellen.

#### *6.2.4.5 Strategie ändern, wenn sie nicht funktioniert*

Dies ist wahrscheinlich die schwierigste der genannten Spielregeln, weil – wie bereits erwähnt – Strategien, auch die eigenen, meist nicht von Anfang an feststehen und nur schwer, oft erst spät, als solche zu erkennen sind. Das Erkennen der eigenen Strategie erfordert deshalb besondere Aufmerksamkeit für das eigene Selbstverständnis und die Entscheidungen, aus denen sich diese Strategie ablesen lässt. Sowohl die Auftragnehmerseite als auch die Vertreter des Ministeriums reagierten nicht schnell genug auf offensichtliche Fehler der eigenen Strategie, sondern änderten ihre Strategien erst dann, wenn es nicht mehr anders ging. Die Empfehlung, die eigenen Strategien frühzeitig zu wechseln, wenn sie nicht funktionieren, ergibt sich auch aus den Empfehlungen zum offensiven Risikomanagement (vgl. Abschnitt 3.2.5). Sie tritt der im Projekt festgestellten Tendenz entgegen, den eingeschlagenen Weg auch bei Schwierigkeiten erst einmal weiterzugehen in der Hoffnung, dass die Schwierigkeiten doch noch überwunden werden und die eingeschlagene Strategie ihre Früchte zeigt oder das drohende Problem doch nicht so gravierend wird wie befürchtet.

Zur Analyse des Verhältnisses von anstehenden Problemen und eingeschlagener Strategie halten die Leitfäden zum Projektmanagement zahlreiche Empfehlungen zum Risikomanagement bereit, die aber – wie im Fallstudienprojekt – oft nur punktuell und unvollständig, nicht jedoch durchgehend im Sinne einer Strategie umgesetzt werden.

Um jedoch die hier angesprochenen Situationen der Abhängigkeit, des Konflikts und der Spannung zu ertragen und um die Risiken der Machtspiele, an denen die Akteure notwendigerweise teilnehmen müssen, auf sich zu nehmen, bedarf es indes, um es mit Crozier und Friedberg auszudrücken, der entsprechenden organisatorischen Fähigkeit oder anders ausgedrückt: der Kultur.

### 6.2.5 Handlungs- und Entscheidungsrationaltäten im Projekt

Vor dem Hintergrund der intransparenten und mehrdeutigen Umwelt einer Organisation (eines Unternehmens, einer Verwaltung oder eines Projektes; vgl. Abschnitt 1.5.2), bei der nicht klar ist, ob man die gesetzten Ziele mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erreicht, führt Brunsson die Unterscheidung ein zwischen Handlungsrationaltät, bei der es um die Durchsetzbarkeit vernünftiger Zwecke geht, und Entscheidungsrationaltät, die der Auswahl der richtigen unter den zur Verfügung stehenden Entscheidungsalternativen verpflichtet ist (vgl. Abschnitte 1.2.1.2 und 2.7.3.4).

Die Koppelung von Entscheidungs- und Handlungsrationaltät äußert sich im Fallstudienprojekt in all den Verhandlungen zur Qualität und zum Funktionsumfang des einzuführenden Systems. Das Ministerium ist (entscheidungsrationalt) darum bemüht, den nachgeordneten Behörden möglichst weit bei deren Forderungen an das System entgegenzukommen und sichert sich damit einerseits (handlungsrationalt) die Unterstützung der Behörden im Gesamtprojekt und muss andererseits selbst (ebenfalls handlungsrationalt) über die Umsetzung mit dem Konsortium verhandeln.

Das Ergebnis dieses mehrdimensionalen Spagats ist aus funktionaler Perspektive nicht immer befriedigend und soll anhand der zahlreichen Modifikationen des Systems und dem Umgang mit der Qualifizierung plastisch gemacht werden.

Das Grunddilemma bei der Systemmodifikation besteht in einer Zieldifferenz zwischen technischer Machbarkeit mit den entsprechenden Kosten und der Anpassungsfähigkeit der Organisation. Zwar ist es aus Gründen der Betriebssicherheit, der Einführungskosten, der Risiken des Projektscheiterns sowie der anschließenden Unterhaltungs- und Wartungsaufwände besser, das Personalmanagementsystem (oder jede andere betriebswirtschaftliche Standardsoftware) möglichst nah am Standard zu lassen, doch die aktuelle Aufbau- und Ablauforganisation erfordert, wie in der Fallstudie gezeigt, zum Teil massive Veränderungen am Maskenaufbau und an Funktionalitäten.

Der Anpassungsfähigkeit der Aufbau- und Ablauforganisation sind durch die mikropolitischen Widerstände und Veränderungsängste enge Grenzen gesetzt. Gerade angesichts der angekündigten und befürchteten einschneidenden Änderungen, die das neue System in den nachgeordneten Pilotbehörden mit sich bringt, sind die Behördenmitarbeiter sehr daran interessiert, dass die eigene Verwaltung vor diesen Änderungen weitgehend geschützt bleibt, und bringen entsprechende Forderungen in der

Projektgruppe ein – dies allerdings erst nach und nach, weil den Know-how-Trägern erst allmählich klar wird, wie das neue System im Detail aussieht, welche Unterschiede es im Vergleich zu den Vorgängersystemen aufweist und welche Auswirkungen es auf die gegenwärtigen Prozesse hat. Erst von diesem Zeitpunkt an ist die Projektgruppe in der Lage, Änderungswünsche zu formulieren. Zum Zeitpunkt der Vorlage der Fachkonzepte ist dies meist noch nicht der Fall. Die Berater, die mit der Umsetzung betraut sind, stehen nun vor dem Problem, einerseits die Anforderung zur Zufriedenheit des Kunden umzusetzen, ihn andererseits aber darüber zu beraten, was die Umsetzung der Anforderung für den Einführungsprozess und den späteren Betrieb bedeutet. Dabei spielen aus Sicht des Ministeriums die Einführungskosten wegen des Werkvertrags mit dem Konsortium nur eine untergeordnete Rolle, eher schon die anschließenden Betriebskosten, wie am Beispiel der Änderung von Begrifflichkeiten im System (vgl. Abschnitt 4.4.3) deutlich wird.

Auf diese Weise werden entscheidungs- und handlungsrationaler Entscheidungsstränge im Zusammenspiel der Akteure eng miteinander verflochten. Handlungsrationaler Durchsetzungsaspekte spielen sowohl beim Umgang der AG-Projektgruppe und der Gesamtprojektleitung mit den Pilotbehörden eine Rolle als auch bei der technischen Umsetzung. Sie werden allerdings entscheidungsrational prozessiert. Wie in Abschnitt 2.7.3.4 angedeutet, traten im Projekt folgende Phänomene auf:

- Opportunismus: Projektentscheidungen werden aus verwaltungsinternen Gründen unterlaufen;
- Unbestimmtheit: Entscheidungen werden so lange wie irgend möglich offen gehalten;
- Heuchelei: unliebsame Entscheidungen werden wie am Beispiel des abgelehnten Controllings mit wechselnden, scheinbar beliebigen Gründen verteidigt;
- „double talk“: alle Entscheidungen werden innerhalb der AG-Projektgruppe nochmals wieder und wieder diskutiert und neu entschieden.

Auf diese Weise werden entscheidungsfähige Themen zum System-Design oder zu organisatorischen Fragen aus der Masse inkonsistenter Umwelterwartungen herausfiltert und der handlungsrationaler Kern – die größtmögliche Kontinuität in den Pilotbehörden – vor zu viel Änderungsdruck geschützt.

Bemerkenswerterweise gehören in diesem Zusammenhang auch die Berater der Konsortiumsfirmen und ihre Führungskräfte zur Umwelt. Sie erwarten, dass die getroffenen Festlegungen nicht (oder nur marginal) verändert werden.

Hauptquelle für die viel zitierten Unsicherheiten im Ministerium bei der Systemeinführung ist die Unkenntnis darüber, was die Systemeinführung in den Pilotbehörden auf der operativen Ebene alles „anrichtet“. Funktioniert die Technik wie versprochen? Wurde auch wirklich nichts vergessen? Haben die Mitarbeiter, die am System arbeiten, vom Produktivstart an alles, was sie brauchen?

Am Beispiel der Fallstudie wurden die hier in Rede stehenden Erscheinungsformen des Inkrementalismus und des „double talks“ an verschiedenen Stellen diskutiert (vgl. Kapitel 5). Um ihre Unsicherheiten zu absorbieren, geben die Projektmitarbeiter ihre kognitive Sachrationalität zugunsten einer normativ geprägten sozialen Rationalität auf. Es wird „mit dem Bauch“ entschieden, weil Informationen über technische Details für Verwaltungsmitarbeiter nur schwer verständlich sind und Empfehlungen der Berater wenig vertrauenswürdig – zumal in einem angespannten Projektklima wie dem in der Fallstudie. Dabei finden – trotz dem Leitspruch „Qualität vor Zeit“ – akzeptable Lösungen den Vorzug vor optimalen Lösungen. Durch Projektmanagement als einer Art mikropolitischen Orientierungsgröße werden diese „irrationalen“ Handlungsweisen zwar strukturiert, niemals jedoch vollständig rationalisiert.

### *6.3 Institutionenökonomische Deutungen*

Das in dieser Arbeit untersuchte Fallstudienprojekt lässt sich in Verlauf und Ergebnis auch aus institutionenökonomischer Perspektive (speziell: Agenturtheorie) deuten. Die Agenturtheorie hat ebenso wie die vorangehenden Ansätze eine politik- und machttheoretische Perspektive und geht davon aus, dass es in einer Vertragsbeziehung zwischen dem Prinzipal und dem Agenten zwangsläufig zu unvollständigen und mehrdeutigen Informationen, zu Informationsasymmetrien zwischen den Vertragspartnern und zu opportunistischem Verhalten kommt (vgl. Abschnitt 2.7.3.3). Die Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung basiert auf der individuellen Nutzenmaximierung der Akteure und kann somit als eine Machtbeziehung charakterisiert werden, wie auch in den vorangehenden Ausführungen am Beispiel der Fallstudie mehrfach bestätigt wurde. Die Agenturtheorie hat im Unterschied zu den

vorgenannten Ansätzen vor allem die optimale Gestaltung des Vertrags-Arrangements und damit den Zusammenhang zwischen diesen Strukturentscheidungen und dem Projekterfolg im Fokus, weniger jedoch das Verhalten der Projektakteure während des Projektes (vgl. Abschnitt 2.4.3.1). Im Sinne der Agenturtheorie handelt es sich bei der Vertragsbeziehung im Fallstudienprojekt um eine neoklassische, unvollständige Vertragsform mit von vornherein begrenzter Vertragsdauer (vgl. Abschnitt 2.4.3.2, Tabelle 4). Wie im Fallstudienprojekt demonstriert, ist hierbei die Identität der Vertragspartner von größter Bedeutung. Insbesondere für das Ministerium stellt die Auswahl der Anbieter einen schwierigen Prozess dar.

In dieser Arbeit wurden allerdings zahlreiche Hinweise dafür zusammengetragen, dass die Vertragsgestaltung zwar von großer Wichtigkeit für das Projekt ist (in diesem Falle vor allem die Rechtsform des offenen Konsortiums), der eigentliche Projektverlauf jedoch von ausschlaggebender Bedeutung für den Erfolg ist. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Quellen der Informationsasymmetrie am Beispiel des Fallstudienprojekts stichprobenartig beleuchtet und dabei sowohl die Vertragsanbahnung als auch der weitere Projektverlauf mit einbezogen.

### 6.3.1 „hidden characteristics“: Personal und Systemkomplexität

Das Problem der „hidden characteristics“ betrifft die Qualitätseigenschaft der Leistung des Vertragspartners, die der Prinzipal in komplexen Projekten vor Vertragsabschluss nicht kennt. So besteht die Gefahr, sich für den falschen Anbieter zu entscheiden und die vertragliche Bindung später nicht mehr ohne Zusatzkosten lösen zu können. Aus der Perspektive des Auftraggebers ist die Auswahl der IT-Dienstleister, die bei der Systemeinführung behilflich sein sollen, deshalb ein schwieriges und risikoreiches Unterfangen. Im Fallstudienprojekt kommt bei der Auswahl erschwerend hinzu, dass das Vorhaben der Einführung eines Personalmanagementsystems im öffentlichen Sektor relativ neu ist und die Anbieter genau in diesem Segment keinerlei Referenzen vorweisen können. Die Anbieterfirmen, die schließlich zum Zuge kommen, können zwar auch keine passgenauen Referenzen vorweisen, bieten aber eine attraktive Kombination an Substituten. Obendrein besteht zu zwei der drei Unternehmen (B und C) bereits Geschäftskontakt. Die dritte Firma (A) wartet mit eindrucksvollen Einführungsprojekten im Privatbereich auf.

Neben den Referenzen spielen die fachliche und methodische Gestaltung des Angebots und der Preis eine ausschlaggebende Rolle. Mitarbeiterprofile von Führungskräften werden zwar auch dem Angebot beigefügt, sind jedoch nicht Gegenstand der Vertragsverhandlungen. Zudem hat der Auftragnehmer in einem Werkvertrag rechtlich jederzeit die Möglichkeit, das Personal selbst auszuwählen, solange es die richtigen Qualifikationen hat. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass der Auftraggeber dem Auftragnehmer zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen zutraut, dass er das Projekt bewältigen kann – auch hinsichtlich des Personals. Dieser Vertrauensvorschuss scheint auch im Nachhinein nicht ganz unbegründet zu sein. Der Auftraggeber bemängelt zwar vereinzelt die Beratungsqualität und drängt auf den Austausch bestimmter Berater, er bekommt aber insgesamt, was er will. Das Problem ist nicht die mangelnde Fähigkeit der Firmen, Projektpersonal zu substituieren. Im Gegenteil, die Personalfluktuationsrate ist dem Ministerium phasenweise zu hoch. Es wird von den zahlreichen Wechseln eher verunsichert als beruhigt und will mehr Kontinuität beim Personalbestand des Konsortiums.

Gemäß der o.g. Frage nach der optimalen Vertragskonstruktion wäre dem Auftraggeber zu raten, neben der Einführung der bereits erwähnten „Sollbruchstellen“ im Vertrag (5.3.1) selbst mehr Einfluss auf die Personalauswahl der Auftragnehmerfirmen auszuüben und einen entsprechenden Vorbehalt im Vertrag zu fixieren.

### 6.3.2 „hidden action“ und „hidden information“:

#### Kette von Verantwortlichkeiten

Es ist für den Prinzipal nur schwer zu erkennen, was der Auftragnehmer genau tut und ob er sich genügend dabei anstrengt („hidden action“). Auch die dabei entstandenen Arbeitsergebnisse kann er nur schwer beurteilen, wenn er sie sieht („hidden information“).

Die „hidden action“ ist in der Fallstudie an vielen Stellen feststellbar, vor allem jedoch am Anfang des Projektes, als alle Firmen Probleme haben, die nötigen Berater aus anderen Projekten abzuziehen und dem Projekt zur Verfügung zu stellen. Somit können die Berater zuerst nur sporadisch Termine wahrnehmen. Viel schwerer noch wiegen die Engpässe auf der Management-Ebene. Dass die Führungsmannschaft des Konsortialführers im ersten halben Jahr nur ungenügend zur Verfügung stand,

war für den Auftraggeber aufgrund der räumlichen Verteilung des Projekts erst nach und nach zu erkennen, hat dann aber großen Vertrauensschaden verursacht.

Die „hidden information“ betrifft die fast durchweg bis zum Abschluss der Tests undurchsichtigen Arbeitsergebnisse. Das Problem der „hidden information“ enthält bei diesem komplexen technologischen Vorhaben eine mehrstufige Umsetzungsleistung von der Konzeption bis zur Realisierung, die Auftragnehmer und Auftraggeber arbeitsteilig vollbringen müssen. Sie ist im Folgenden als schematische Abfolge von Transformations- und Kommunikationsleistungen dargestellt:

<b>Vollständige Information</b>	<b>Unvollständige Information</b>
Der Auftraggeber kennt seine eigenen Anforderungen und kann sie dem Auftragnehmer mitteilen;	Der Auftraggeber kennt seine eigenen Anforderungen nicht genau und kann sie dem Auftragnehmer nur unvollständig mitteilen;
Der Auftragnehmer versteht die Anforderungen des Auftraggebers und weiß, wie sie technisch umgesetzt werden können;	Der Auftragnehmer versteht die Anforderungen des Auftraggebers nicht richtig und weiß erst allmählich, wie sie technisch umgesetzt werden können;
Er kann das Lösungs-Design beschreiben und es dem Auftraggeber mitteilen;	Er kann dem Auftraggeber das Lösungs-Design nur mit Schwierigkeiten verständlich machen;
Der Auftraggeber wiederum versteht das Lösungs-Design und erklärt sich damit einverstanden;	Der Auftraggeber kann sich nur schwer vorstellen, wie Lösungs-Design systemtechnisch aussehen wird, und lässt sich nicht darauf festlegen;
Der Auftragnehmer kann die Anforderungen systemtechnisch umsetzen und versteht auch die technischen Probleme, die dabei entstehen können;	Der Auftragnehmer kann die technischen Probleme, die bei der Realisierung entstehen können, nur schwer vorhersagen;
Der Auftragnehmer weiß während der Realisierung, wie weit er gerade ist, welche Probleme bestehen oder noch vor ihm liegen und wie lange er noch braucht;	Der Auftragnehmer kann Restzeiten nur schwer ermitteln und wird immer wieder von Problemen bei der Realisierung überrascht;
Er teilt dies dem Auftraggeber genauso mit;	Er gibt seinen Kenntnisstand dem Auftraggeber nur unvollständig weiter;
Der Auftraggeber versteht die Ausführungen zum Arbeitsstand und zu den Problemen;	Der Auftraggeber hat kein Verständnis für die technischen Probleme;
Er weiß, was als nächstes zu veranlassen ist, und leitet die entsprechenden Schritte ein.	Er hat Schwierigkeiten, auf Probleme adäquat zu reagieren.

**Tabelle 15: Vollständige und unvollständige Information**

Jeder der genannten Schritte impliziert auch die jeweilige Erwartung des Akteurs, dass sowohl der Vorgänger als auch der Nachfolger in der Kette vollständig informiert ist und die notwendige Verantwortung und Verlässlichkeit walten lässt.

In den Auseinandersetzungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zieht sich die Uneinigkeit bei relativer Unkenntnis über den tatsächlichen Projektstand wie ein roter Faden durch das ganze Projekt. Zugespielt formuliert, äußert sich dies darin, dass der Auftraggeber durchweg den Arbeitsstand für unbefriedigend hält (weil er dem Auftragnehmer sowieso misstraut und ihn für schuldig an der Misere hält) und der Auftragnehmer keine reelle Möglichkeit hat, ihn vom Gegenteil zu überzeugen.

Den Mitarbeitern der Projektgruppe ist es zwar möglich, die fertig gestellten Prozessbeschreibungen und Konzepte auf ihre Verständlichkeit, Syntax und Korrektheit hin zu überprüfen. Sie tun genau dies mit der größtmöglichen Akribie. Doch es ist angesichts der hohen Systemkomplexität kaum möglich, in der nötigen Abstraktion lückenlos von den Konzeptpapieren auf das funktionierende System zu schließen und die Konzepterstellung so zu steuern, dass die darin formulierten Anforderungen später – bei der Realisierung – nicht mehr geändert werden müssen. Dass diese Transformation dem Auftraggeber nicht im ersten Anlauf möglich ist, zeigt die häufige Änderungsfrequenz der fachlichen Anforderungen nach der vorläufigen Fertigstellung der Konzepte und dem Beginn der Realisierungsarbeiten. Die in den Leitfäden zum Projektmanagement geforderte sequenzielle Abarbeitung von (1.) Konzeption und (2.) Realisierung vermischt sich stattdessen fast vollständig und stellt sich vielmehr als iterativer Prozess des Wieder- und Wieder- Prozessierens von Konzeption, Prüfung, Abstimmung, Änderung, nochmaliger Abstimmung und zwischendurch immer wieder Realisieren und Ändern usw. dar.

Dabei ist es von großer Bedeutung, dass für den Auftraggeber der „Grad der Elastizität“ der Standardsoftware fast vollständig verborgen bleibt. Er kann also nur schwer beurteilen, wie aufwändig und wie risikoreich bestimmte Änderungen an der Software sind. Im Fallstudienprojekt ist der Kostenaspekt bei Leistungen, die Vertragsbestandteile sind, für den Auftraggeber wegen des Werkvertrags mit Festpreis zunächst unbedeutend. Anders verhält sich das natürlich dann, wenn die jeweilige Leistung nicht Vertragsbestandteil oder diesbezüglich strittig ist. Doch auch bei den Vertragsbestandteilen steigt im Fallstudienprojekt der Widerstand des Konsortiums – auch vor dem Hintergrund der knappen Ver-

tragskalkulation – gegen besonders aufwändige Anforderungen. Das führt vereinzelt dazu, dass die Firmen auch Leistungen für strittig deklarieren, die es bei genauerem Hinsehen nicht sind.

Die oben dargestellte, schematische Abfolge von Transformations- und Kommunikationsleistungen ist denn auch in der Praxis von zahlreichen Redundanzen und „double talks“ geprägt, die im Grunde daraus resultieren, dass (zumindest in den ersten Iterationsschleifen) jede der gewählten Formulierungen negiert dargestellt werden müsste („Der Auftraggeber kennt seine Anforderungen nicht...“).

Dieses Problem, das auf eine relative Unverbindlichkeit der Konzepte hinausläuft, lässt sich vertraglich nur schwer vermeiden. Während die hier beschriebene Vertragskonstruktion eines Werkvertrages mit den oben beschriebenen Vertragsbedingungen stark zugunsten des Auftraggebers ausfiel, dürfte es das Interesse der Auftragnehmerfirmen sein, vertraglich entweder eine größere Verbindlichkeit der Konzepte zu fixieren oder ein entsprechendes Budget für Konzeptänderungen vorzusehen. Eine weitere Möglichkeit, den genannten Problemen zu begegnen, besteht darin, kleinere Meilensteine unterhalb der Konzeptabnahme zu definieren, auf deren Basis Zwischenabnahmen durchgeführt werden können. Auf keinen Fall sollten aber Abschlagszahlungen an die Abnahmen der Konzepte gekoppelt werden.

### 6.3.3 „hidden intention“

Die Grundannahme von der „hidden intention“ geht davon aus, dass die strategischen Absichten des Vertragspartners unbekannt sind und gleichzeitig unerwünschte Handlungen nicht ohne Zusatzkosten verhindert werden können (vgl. Abschnitt 2.7.3.3). Zur Eingrenzung oder Bewältigung dieses Problems wird geraten, die Interessen durch die Vertragsgestaltung anzugleichen und Sicherheiten durch Leistungsgarantien, Bürgschaften oder Gegengeschäfte zu organisieren.

Bei den jeweiligen Zielstellungen der Vertragsparteien im Projekt bildet zwar der erfolgreiche Abschluss des Projekts, also die Fertigstellung und Produktivsetzung des Personalmanagementsystems, den gemeinsamen Nenner. Doch in den Prioritäten, unter welchen Bedingungen das Projekt zum Erfolg geführt werden soll, unterscheiden sich Auftraggeber und Auftragnehmer erheblich. Während der Auftraggeber sein entschiedenes „Qualität vor Zeit“ im Projekt durchzusetzen versucht, ist das Konsortium um Kostenbegrenzung bemüht. Die Auseinandersetzungen um diese unterschiedlichen

Schwerpunktsetzungen eskalieren phasenweise, werden aber – nach dem Eindruck des Autors – mit „offenem Visier“ ausgetragen. Beide Seiten geben deutlich zu verstehen, was sie zu tun gedenken.

Lediglich bei den Konflikten innerhalb des Konsortiums wird mehr im Verborgenen agiert. Die Machtübernahme von B im Verbund mit dem Ministerium wird im kleinen, vertraulichen Kreis vorbereitet. A wird anschließend vor vollendete Tatsachen gestellt.

Das Vertragswerk setzt für den Ausstieg der Vertragsparteien – entsprechend der anfänglichen Zielstellung des Ministeriums, größtmögliche Kontinuität zu erlangen – hohe Hürden. Das hatte zur Folge, dass das Ministerium den Konsortialführer auch dann nicht loswurde, als es erklärtermaßen das Vertrauen verloren hat. Eine „Entmachtung“ von A war das Äußerste, was bei dieser Vertragskonstruktion möglich war. Aus diesem Grund zog auch der Programmleiter verständlicherweise den Schluss, dass er künftig leichtere Ausstiegsmöglichkeiten im Vertrag vorsehen würde, als dies bei diesem Projekt der Fall war.

### 6.3.4 Das Problem der Kostenermittlung

Auf die Kosten aus der Vertragsbeziehung (vgl. Abschnitt 2.4.2.4) wird im Folgenden am Beispiel der Fallstudie näher eingegangen.

Steuerungs- und Kontrollkosten entstehen dem Auftraggeber einerseits durch die Organe des Projektmanagements (Projektleitung, Qualitätsmanagement, Gesamtprojektleitung, Programmleitung und Lenkungsgremium) und andererseits auf der Fachseite durch die Kontrolle und Abstimmung der Konzepte und Planungen. Beide Kosten ließen sich zwar einigermaßen genau ermitteln, doch wegen der fehlenden eigenen KLR und um gegenüber dem Konsortium keine Verhandlungsnachteile befürchten zu müssen, unterlässt das Ministerium derlei Aufwandsermittlungen. Auch die Kostenursachen sind nur schwer herauszufinden. Folgende Quellen finden sich im Fallstudienprojekt:

- Der insgesamt schwierig zu ermittelnde Projektstand erforderte einen hohen Kontroll- und Steuerungsaufwand, der jedoch nicht projektspezifisch ist.
- Durch die enge Ausgangskalkulation und den Verzicht auf Finanzpuffer stieg der Verhandlungsaufwand für Zusatzleistungen, die im Vertrag nicht vorgesehen oder strittig waren;

- Auftraggeber und Auftragnehmer hatten unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Zielstellungen und welchen Umfang die Fachkonzepte und Prozessbeschreibungen haben sollten, so dass umfangreiche Nachbesserungen (mit den entsprechenden Kosten für den Auftraggeber) entstanden.

Garantiekosten sind die entsprechenden Kosten des Auftragnehmerkonsortiums, die durch die Bereitstellung der Leistung zusätzlich entstehen. Neben dem Projektmanagement gegenüber dem Kunden und dem Steuerungs- und Kontrollaufwand, der den Firmen durch das Management nach innen entsteht, sind dies insbesondere die umfangreichen Korrektur- und Nachbesserungsarbeiten während der Realisierung.

Die Kosten des Wohlfahrtsverlustes (Residualkosten), die aus der Vertragsgestaltung und nicht aufgrund technischer Restriktionen entstehen, sind schwierig zu ermitteln. An erster Stelle steht der erhebliche Zeitverlust durch Nachbesserungsarbeiten, Vertragsverhandlungen und die erste gescheiterte Datenübernahme. Wichtigste Einbuße beim Funktionsumfang ist zudem die gescheiterte Schnittstelle in die Personalabrechnung.

Insgesamt lässt sich jedoch kaum abgrenzen, welche der entstandenen Kosten aus der Vertragsgestaltung herrühren, welche durch das Verhalten der Akteure im Projektverlauf bewusst oder unbewusst verursacht wurden und bei welchen sich technische Risiken niedergeschlagen haben.

## *6.4 Anwendbarkeit von Projektmanagement*

An dieser Stelle komme ich nochmals auf die Ausgangsfrage nach der Anwendbarkeit von Projektmanagement in IT-Projekten zurück (vgl. Abschnitt 1.1).

Zunächst wird dabei auf die kulturellen Bedingungen für die Anwendbarkeit von Projektmanagement und anschließend wegen der grundsätzlich verschiedenartigen Ausgangssituationen zuerst auf die Auftraggeberseite und anschließend auf die Auftragnehmerseite eingegangen und der Bezug zum NSM hergestellt.

### 6.4.1 Kultur und Anwendbarkeit von Projektmanagement

Eine fruchtbare Projektkultur im Sinne eines entsprechend kollektiven „mental Programms“ ist Voraussetzung für die effektive Anwendung von Projektmanagement-Methoden, sie ist jedoch nur begrenzt steuerbar und entwickelt stattdessen ein recht stabiles Eigenleben (vgl. Abschnitt 2.6).

Die Projektkultur im Fallstudienprojekt zeichnet sich durch ihre spezifische kulturelle Heterogenität durch die Beteiligung mehrerer Behörden und mehrerer Unternehmen im Auftragnehmerkonsortium aus, die ihrerseits sogar wie im Fall des Unternehmens A zusätzlich eine kulturelle Binnendifferenzierung aufweisen. Das Aufeinandertreffen dieser unterschiedlichen Entscheidungsstile, Projekterfahrungen und Organisationskulturen bereitet im Projekt Schwierigkeiten (vgl. Abschnitt 5.1). Dabei gelten Kultur und die Zusammenführung unterschiedlicher Organisationskulturen im Sprachgebrauch des Projektes dieser Fallstudie stets als besondere Herausforderungen an die kommunikativen Fähigkeiten von Führungskräften. So wird bei Führungswechseln häufig davon gesprochen, dass die neuen Manager die Fähigkeit haben müssen, die verschiedenen Interessen und Unternehmenskulturen zusammenzuführen.

Vor allem betrachtet das Ministerium die kulturelle Vielschichtigkeit sowie die unterschiedlichen Interessen der Auftragnehmerfirmen von Anfang an als Belastung und fordert vom Konsortium eine einheitliche Arbeitskultur, erwartet aber gleichzeitig mehr Verständnis für die eigenen komplizierten Entscheidungsstrukturen.

Bei den kulturellen Unterschieden zwischen den einzelnen Projektakteuren ist die gänzlich unterschiedliche Herangehensweise zwischen Auftraggeber- und Auftragnehmerseite am augenfälligsten. Abgesehen von den unterschiedlichen Interessenlagen, von denen an verschiedenen anderen Stellen die Rede ist, fallen nach dem Modell der Grid-Group-Theory (vgl. Abschnitt 2.6.2) insbesondere folgende Unterschiede in den Herangehenseisen auf:

- Geschlossenheit der Gruppe: starke Gruppenzugehörigkeit auf Auftraggeberseite vs. firmenspezifischer und themenbezogener Fraktionierung auf Auftragnehmerseite;
- Stärke der Regeln: Betonung von Partizipation und Diskussion auf Auftraggeberseite vs. technisch geprägter Kundenorientierung auf Auftragnehmerseite.

Diese Befunde deuten darauf hin, dass sich in dem engeren Kreis der Projektbeteiligten die eher egalitäre Kultur der AG-Projektgruppe (mit starken Gruppengrenzen und schwachen Regeln) der weitgehend individualistischen Kultur auf Seiten des Auftragnehmerkonsortiums gegenüberstehen.

Auf Seiten des Ministeriums äußert sich die starke Betonung der Gruppengrenzen auch darin, dass bei der Vertragsgestaltung entsprechend der kulturellen Prägung der Ministeriumsmitarbeiter auch dem Bedürfnis nach Stetigkeit, Verlässlichkeit und Loyalität Rechnung getragen wurde und deshalb die Rechtsform eines offenen Konsortiums mit gesamtschuldnerischer Haftung jedes der Konsortialpartner und hohen Ausstieghürden gewählt wurde. Man wollte eine ähnliche Geschlossenheit erzwingen wie die der eigenen Projektgruppe. Dass die Firmen dieses Korsett wegen der anfänglichen Untersteuerung innerhalb des Konsortiums nicht genutzt haben, um eine gefestigte AN-Projektgruppe zu bilden, gehört zu den großen Überraschungen im Projekt – sowohl für das Ministerium, als auch für die Konsortialfirmen selbst.

In der Fallstudie finden sich auch vereinzelte Hinweise auf die Kulturtypen nach Hofstede (vgl. Abschnitt 2.6.3):

- **Machtgefälle:** Die Akzeptanz für Machtgefälle ist sowohl auf Auftraggeber wie auf Auftragnehmerseite ausgeprägt. Relativ gering ist dementsprechend die Bereitschaft zu informellen Entscheidungen. Es ist zu vermuten, dass diese Bereitschaft bei dem vergleichsweise kleinen Dienstleister B etwas stärker ausgeprägt sein dürfte. Diese Vermutung ließ sich allerdings nicht erhärten.
- **Vermeidung von Ungewissheit:** Im Projekt ist ein deutlicher Unterschied erkennbar in der Bereitschaft, unstrukturierte Situationen zu akzeptieren. Während die Konsortialfirmen an vielen Stellen ausgesprochen risikofreudig agieren, zeichnet sich die AG-Projektgruppe eher dadurch aus, Unsicherheiten möglichst zu vermeiden. Die strukturellen Ursachen für diese Verhaltensunterschiede (Chance des Markteintritts auf der einen Seite und rechtlich-politische Restriktionen auf der anderen Seite) wurden weiter oben diskutiert. An dieser Stelle bleibt jedoch festzuhalten, dass diese Unterschiede keinesfalls nur strukturell bedingt sind, sondern zum kulturellen Grundbestand gehören und langfristig historisch tradiert sind.
- **Individualismus:** Auch beim Individualismus besteht ein deutlicher Unterschied zwischen dem Ministerium und den Auftragnehmerfirmen. Während im Ministerium das Individuum eher

durch kollektive Strukturen (z.B. vor Fehlentscheidungen oder deren Zurechnung) geschützt werden, wird von den Firmenmitarbeitern eher eigenständiges Verhalten und Mobilität erwartet. Jeder Berater muss für sich selbst beim Kunden bestehen.

- Maskulinität: Die Kombination von „männlichen“ und „weiblichen“ Orientierungen ist auf beiden Seiten feststellbar, wenn auch mit unterschiedlichen Gewichtungen. Die „männliche„ Leistungsbereitschaft kann beiden Seiten nicht abgesprochen werden, sie drückt sich jedoch jeweils unterschiedlich in den Zielsystemen aus (politisch-rechtlich vs. betriebswirtschaftlich gewinnorientiert) und wird mit unterschiedlichen personalwirtschaftlichen Maßnahmen flankiert. Während auf Ministeriumsseite langsame aber stete Karrierepfade vorherrschen (bei denen übrigens der Stellenwert von Projektarbeit nicht klar ist), können die Firmenmitarbeiter auf Leistungszuschläge und die Führungskräfte in den Auftragnehmerfirmen durch erfolgreiche Akquisitions- und Projektarbeit auf eine schnelle Karriere hoffen. Dennoch wird auf beiden Seiten einem guten Betriebsklima hohe Bedeutung zugemessen.

Doch welchen Einfluss haben nun die o.g. Elemente von Verwaltungskulturen (Gruppengrenzen, Regeln, Machtgefälle, Vermeidung von Unsicherheit, Individualismus und Maskulinität) auf den Verlauf oder den Erfolg in IT-Projekten der öffentlichen Verwaltung und auf die Anwendbarkeit von Projektmanagement? Hier sind wir zunächst mangels empirischer Untersuchungen im öffentlichen Bereich nur auf Plausibilitäten angewiesen. Im nächsten Kapitel kommen wir bei der Darstellung der Inhalte von Projektmanagement punktuell auf einige der Kulturelemente zu sprechen. In der folgenden Darstellung werden die möglichen Auswirkungen von stark bzw. schwach ausgeprägten Kulturelementen auf IT-Projekte nach Plausibilitäts Gesichtspunkten dargestellt:

<b>Auswirkungen auf IT-Projekte:</b> <b>Unterscheidungsmerkmal</b>	<b>Förderlich</b>	<b>Hinderlich</b>
Hierarchische Kultur (starke Gruppengrenzen/Regeln) Bürokratie, starke Rollendifferenzierung, Spezialisierung, Routine bis hin zur „Aufopferung“	Hohe Gruppenzugehörigkeit, starkes Projektteam und Spezialisierung sind für das Projekt eher förderlich	Bei neuartigen Aufgaben ist routinemäßiges Vorgehen eher hinderlich; Einbindung externen Sachverständs wird erschwert; Unsicherheit bei Regeländerungen
Individualistische Kultur (schwache Gruppengrenzen; starke Regeln) Aushandlungs- und Tauschprozesse, Angebot und Nachfrage; Eigennutz, Konkurrenz und Profit werden legitimiert	Einbindung von externen Dienstleistern gut möglich	Wenig Sanktionsmöglichkeit bei opportunistischem Verhalten
Egalitäre Kultur (starke Gruppengrenzen; schwache Regeln) Gleichheit der Resultate, Partizipation, Diskussion	Hohe Akzeptanz der Ergebnisse innerhalb des Projektteams	Gefahr von Verzögerungen durch „double talk“
Fatalistische Kultur (schwache Gruppengrenzen, schwache Regeln) Weitgehend passiv; von anderen Kulturen dominiert	Geeignet, um unerwünschte Projekte scheitern zu lassen	Für den Projekterfolg eher ungeeignet
Hohes Machtgefälle (kein besonderer Legitimationszwang und hohe Akzeptanz für Machtgefälle)	Gute Durchgriffsmöglichkeit top-down; schnelle Entscheidungswege	Hinderlich auf die Rückmeldung von Problemen bottom-up; Diskussionen über schwierige Sachverhalte werden erschwert
Hohe Vermeidung von Unsicherheit (geringe Bereitschaft, unstrukturierte Situationen zu akzeptieren)	Geeignet bei Projekten mit geringer Fehlertoleranz (z.B. Anlageprojekte, Sicherheitstechnologie)	Ungeeignet bei Projekten mit hohem Innovationsgrad
Individualismus (Jeder sorgt selbst für sich und seine Familie)	Eigenständiges Verhalten und größere Mobilität der Mitarbeiter sind für das Projekt eher förderlich	Der Mangel an kollektiven Strukturen kann die gegenseitige Hilfsbereitschaft und den Teamgeist hemmen
Maskulinität („Männliche“ Orientierung: Leistungsbereitschaft, Materialismus)	Leistungsbereitschaft und Motivation sind für das Projekt eher förderlich	Ein schlechtes Betriebsklima, internes Konkurrenzverhalten und große Lohndifferenz können sich negativ auf das Projekt auswirken

**Tabelle 16: Potenzielle Auswirkungen verschiedener Kulturtypen auf IT-Projekte**

Die verschiedenen Kulturtypen konvergieren in unterschiedlichem Maße mit den Ansprüchen an das Projektmanagement. Während die unteren vier Kategorien (Machtgefälle, Risikobereitschaft, Individualität und Maskulinität) relativ stabile Orientierungen bieten – sowohl innerhalb wie außerhalb von Projekten – betreffen die Stärke von Regelungen und Gruppengrenzen (hierarchische Kultur, individu-

alistische Kultur, egalitäre Kultur und fatalistische Kultur) den vitalen Kern von Projekten, weil beide unmittelbar mit den bestimmenden Größen eines Projekts (Projektteam und Aufgabenstellung) zusammenhängen. Sie sehen zuweilen in einem Projekt mit einem bestimmten Team und einer spezifischen Aufgabenstellung völlig anders aus als in einem anderen Projekt. Anders ausgedrückt erscheint die Unterscheidung nach starken und schwachen Regelungen und Aufgabenstellungen eher als projektimmanente Größe, während die Kulturtypen nach Hofstede eher Orientierungsmuster außerhalb von Projekten darstellen, die zwar auch von Projekt zu Projekt variieren können, aber eher durch bestimmte Personen oder übergeordnete Werthaltungen ins Projekt getragen werden, als dass sie den funktionalen Kern repräsentierten.

Bei der Stärke von Regelungen in Projekten stellt sich nun die Frage nach dem Inhalt, dem Ursprung und der Projektrelevanz dieser Regelungen. Regelungen, die für den Projekterfolg nicht relevant sind aber dennoch befolgt werden müssen, produzieren eine unsinnige Projektbürokratie, während aus Projektmanagementsicht womöglich ganz andere Regelungen verlangt werden, denen aber keine Beachtung geschenkt wird.

Alles in allem lässt sich der Schluss aus der Fallstudie ziehen, dass Projektkultur und Projektmanagement ein dynamisches Wechselspiel miteinander eingehen. Projektmanagement-Methoden lassen sich nicht losgelöst vom kulturellen Kontext der Akteure anwenden. Sie können jedoch die Projektkultur ihrerseits wiederum nachhaltig beeinflussen, den Zusammenhalt stärken, Regeln formulieren und sanktionieren sowie den horizontalen und vertikalen Kommunikationsfluss sicherstellen.

## 6.4.2 Projektmanagement und NSM in der Verwaltung:

### Doppeltes Reformdilemma

Die Annahme der Steuerbarkeit von Reformvorhaben verbindet die Ansätze des Projektmanagements und die des NSM – sowohl was die hierarchische Durchsetzung als auch was die inhaltliche Ausgestaltung intendierter Veränderungen anbelangt. Das NSM<sup>75</sup> gilt als Zielgröße und Projektmanagement

---

<sup>75</sup> Kerninhalte sind: Schaffung von Agencies, Trennung von Klient und Anbieter, Einführung von Performanzbeurteilung, Flexibilisierung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen, Kundenorientierung und Outputsteuerung (vgl. Abschnitt 2.1.2).

als Weg dorthin. Die Verbindung dieser Ansätze mit politikwissenschaftlichen und organisationstheoretischen Konzepten führt auf der theoretischen Ebene zu einem Dilemma, das auf dieser theoretischen Ebene nicht gelöst werden kann, weil diese Ansätze widersprüchliche Prognosen über die grundsätzliche Umsetzbarkeit von sozialen Veränderungen abgeben (vgl. Abschnitt 2.2.6). Wenn die hierarchische Durchsetzbarkeit oder die inhaltliche Stoßrichtung (Intentionalität) von IT-Projekten (als Teil der Verwaltungsmodernisierung) von der Forschung in Zweifel gezogen werden, wenn also die Meinung überwiegt, dass die organisationsinternen Widerstände nicht – oder nur unter Verfälschung des ursprünglichen Konzepts – überwunden werden können, dann verkommen Projektmanagement und NSM zum bloßen Formalismus ohne strategischen Impetus.

Im Fallstudienprojekt hat sich gezeigt, dass das NSM, vor allem aber die erst einsetzende Modernisierung des Personalmanagements eine hinreichend starke Ideologie darstellte, um das Projekt auch gegen interne und externe Widerstände zum Erfolg zu führen. Hier muss allerdings der Zusatz gemacht werden, dass die entstandenen Verzögerungen beachtlich waren und die Projektdurchführung insgesamt nicht als besonders effizient bezeichnet werden kann. NSM und Modernisierung des Personalmanagements motivieren zwar zum Durchhalten, sie wirken sich aber nicht auf die nach wie vor fehlende betriebswirtschaftliche Orientierung der Verwaltung aus. Sowohl das Zielsystem im Projekt als auch die Entscheidungsprozeduren auf Verwaltungsseite sind eher an legalistisch orientierten Absicherungs- und Fehlervermeidungsstrategien ausgerichtet als an betriebswirtschaftlich orientierten Kostensenkungs- oder Projektbeschleunigungsstrategien. Verwaltungsmodernisierung findet hier vorwiegend im Stile der traditionellen, rechtsstaatlich orientierten Verwaltung statt. Webers Bürokratiemodell, bestehend aus der rationalen Struktur des Rechts und der Verwaltung, aus Berechenbarkeit, formalen Regeln, Aktenmäßigkeit und der funktionalen Arbeitsteilung (vgl. Abschnitt 2.1.1), existiert unverändert in der Verwaltungspraxis fort. Die gewohnte hierarchische Steuerungsbeziehung schimmert sowohl im innerbehördlichen Arbeitsverhältnis als auch in der Arbeitsbeziehung zum Auftragnehmerkonsortium in Form von Vertragsgestaltung und äußerst detaillierten Konzepten und Planungen deutlich hervor. Somit ändert sich de facto nichts, wie im Theorieteil dieser Arbeit in Bezug auf rationale Reformtheorien kritisch vermerkt wurde (vgl. Abschnitt 2.2.2).

Das Recht ist auch dann vorrangiges Kommunikationsmedium, wenn es eigentlich um technische Fragestellungen geht. Diese rechtliche Fixierung der Verwaltung in der Projektarbeit entspricht einer-

seits der kulturellen Prägung der Beteiligten (vgl. Abschnitt 6.4.1) und stellt sich andererseits als nützlich in den Verhandlungen mit dem Auftragnehmerkonsortium heraus. Sowohl das ausgefeilte Vertragsmanagement als auch der Hinweis auf politische oder inneradministrative Zwänge versetzen die Verwaltung in die Lage, gegenüber dem Auftragnehmer Unsicherheit zu erzeugen und damit zeitweilige Machtgewinne zu realisieren (vgl. auch Abschnitt 2.3.4).

Angesichts der starken kulturellen Prägung wird die Anwendung von Projektmanagement je nach kultureller Besonderheit modifiziert und damit einer kulturbedingten beständigen Drift unterworfen (vgl. Abschnitt 3.1.2).

Während das genannte Reformdilemma eine starke kulturelle Pfadabhängigkeit der Reformakteure unterstellt, in deren Gefolge die Konzepte von NSM und Projektmanagement an programmatischer Durchschlagskraft einbüßen, betrifft das zweite Reformdilemma das Verhältnis von NSM und Projektmanagement untereinander. Es geht um die gegenseitige Abhängigkeit von Reformziel und den dafür eingesetzten Methoden. Im Fallstudienprojekt hat sich gezeigt, dass die Abwesenheit von Modernisierungselementen in der Verwaltung zur Verzögerung des Projekts beigetragen hat. Exemplarisch seien hier die fehlende KLR und fehlende personalwirtschaftliche Leistungsanreize genannt. Das übergeordnete Modernisierungsprogramm hat einen personalwirtschaftlichen Schwerpunkt aber auch betriebswirtschaftliche Elemente wie die Einführung der KLR und soll genau diese Lücke schließen. Der Planung nach will man über die Schaffung der strukturellen Voraussetzungen (in Gestalt des Personalverwaltungssystems) zu einer neuen Führungs- und Dienstleistungsphilosophie gelangen (vgl. Abschnitte 2.1.4, 4.1.1 und 5.2.1). Diese Führungs- und Dienstleistungsphilosophie wäre auch im Projektverlauf dringend nötig gewesen. Das was erreicht werden soll, wird eigentlich schon auf dem Weg dorthin gebraucht. Anders ausgedrückt: genauso wie sich Methoden des Projektmanagements auf das Zielgerüst des NSM beziehen müssen, bedarf das NSM dieses Methodenbaukastens, um Etappenziele zu erreichen. Das doppelte Dilemma von NSM und Projektmanagement gleicht dem Baron von Münchhausen, der sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zieht.

Um IT-Projekte auch in Zukunft zu bewältigen, müssen die Verwaltungen ihren Methodenbaukasten erweitern und von Zeit zu Zeit neu kombinieren. Ziele und Methoden könnten sich dabei nach und nach stärker befruchten, um den einen oder anderen „Circulus vitiosus“ zu umgehen. Dazu ist Erfahrung nötig, die in IT-Projekten gesammelt wird. Sie würde allerdings verpuffen, wenn nicht gleichzeitig

auch ein innerbehördlicher Erfahrungsaustausch organisiert werden würde, in dem die „Lessons Learned“ für andere Projekte nutzbar gemacht werden.

### 6.4.3 Optimierungspotenziale für die Auftraggeberseite

Wie in Abschnitt 5.3.1 bereits erwähnt, besteht für die Auftraggeberseite ein erhebliches Optimierungspotenzial bei der vertraglichen Flexibilisierung der eigenen Handlungsoptionen im Hinblick auf Kündigungsmöglichkeiten von einzelnen Firmen durch so genannte „Sollbruchstellen“ sowie in Bezug auf die Möglichkeit, auf unvorhergesehene Ereignisse mittels dienstvertraglicher Elemente adäquat reagieren zu können. Vor diesem Hintergrund sollte das Ministerium künftig von offenen Konsortien Abstand nehmen.

Generell sollte der Auftraggeber stärker versuchen, die Auftragnehmerfirmen über Termin- und Fachvorgaben zu steuern. Die Unverbindlichkeit, mit der die vorhandenen Projekt- und Terminpläne bedacht wurden, wurde auch für den Auftraggeber nach und nach zum Problem. Falls eigene Erfahrungen in diesem Zusammenhang fehlen, sollte auf externes Coaching zurückgegriffen werden. Dabei sollte auch intern versucht werden, stärker auf den Zeitplan zu achten und Disziplin bei der Änderung von Anforderungen zu wahren.

### 6.4.4 Erfolgsbedingungen und Optimierungspotenziale für den IT-Dienstleister

Die hohe Komplexität des Fallstudienprojektes erfordert auf Auftragnehmerseite insbesondere die Fähigkeit, den Auftraggeber davon zu überzeugen, dass das Projekt bei ihm in guten Händen ist und er in der Lage ist, die Komplexität des Gesamtprojektes zu beherrschen. Der Auftragnehmer kann vom Auftraggeber nur dann Entscheidungen und Zwischenabnahmen erwarten, wenn dieser ihm zutraut, die anstehenden Probleme zufrieden stellend zu lösen. Das Vertrauen des Auftraggebers in die Problemlösungsfähigkeit des Auftragnehmers ist die wichtigste Ressource für den Auftragnehmer – und eine konstitutive Grundlage der Projektarbeit in einer solchen Konstellation. Fehlt dieses Grundvertrauen des Auftraggebers auf der strategischen Ebene, so sind auch die Instrumente des Projekt-

managements wirkungslos. Dieses Vertrauen kann fast nur zu Beginn des Projekts aufgebaut werden. Unterbleibt der Aufbau einer solch soliden Vertrauensbeziehung in der Anfangsphase, kann er später kaum mehr nachgeholt werden.

Das Fallstudienprojekt hat gezeigt, dass dem Auftraggeber im Konfliktfall mehr Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die Gegenpartei unter Druck zu setzen und den „Circulus vitiosus“ in Gang zu bringen als umgekehrt. Der Auftraggeber hat die letztendliche formale Entscheidungskompetenz, und ein Machtkampf gegen ihn ist aus Auftragnehmersicht kaum zu gewinnen. Insbesondere gegen die zahlreichen direkten oder indirekten Drohungen des Ministeriums mit dem Projektabbruch (die frappierend an das Konzept des „Brinkmanship“ erinnern; vgl. Abschnitt 2.7.2.2), hat das Auftragnehmerkonsortium nichts Wirksames entgegenzusetzen. Die Firmen sind so sehr am Projekterfolg interessiert, dass sie kaum glaubhaft mit dem Abbruch drohen könnten. Der Auftragnehmer kann das Spiel nur mit dem Auftraggeber gewinnen, nicht gegen ihn.

Um adäquat auf – berechnete oder unberechnete – Forderungen des Kunden reagieren zu können, ist die unternehmens- bzw. konsortiumsinterne Abstimmung der eigenen Verhandlungspositionen von entscheidender Bedeutung. Dabei kommt der angemessenen Einbeziehung des eigenen Managements und des Vertriebs eine ausschlaggebende Bedeutung zu. Die Fallstudie hat gezeigt, dass un-abgestimmte, inkonsistente oder widersprüchliche Positionen dem Auftraggeber gegenüber die eigene Verhandlungsposition erheblich schwächen und den Kunden einerseits verunsichern und ihm andererseits die Möglichkeit einräumen, verschiedene Akteure auf Auftragnehmerseite gegeneinander auszuspielen. Für die einzelnen Firmen ist es auch von größter Wichtigkeit, das eigene Management und den Vertrieb in die projektbegleitende Kundenpflege mit einzubeziehen.

Für die Auftragnehmerseite ist es bei komplexen Auftraggeberorganisationen wichtig, sich zu Beginn des Projekts möglichst exakt über die Zielstellungen und Interessen des Auftraggebers zu informieren. Eine solche Policy-Analyse könnte helfen, die Akteurskonstellationen besser zu verstehen und ist besonders dann in der notwendigen Sorgfalt geboten, wenn – wie im Fallstudienprojekt – beim Auftraggeber mehrere heterogene Interessen nebeneinander existieren und eine konsistente „Policy“ des Auftraggebers nicht auf Anhieb erkennbar.

Aufgrund der komplexen technologischen Zusammenhänge und der Vielfalt an denkbaren strategischen Verhandlungskonstellationen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ist den Entschei-

dungsdilemmata der AN-Projektmanager nur bedingt mit abstrakten Leitfäden zum Projektmanagement beizukommen. Nach wie vor sind vor allem die persönlichen (Lebens-)Erfahrungen, sozialen Kompetenzen und die Urteilsfähigkeit der Führungskräfte gefragt, um aus der Vielfalt der Informationen und Probleme eine konsistente Strategie zu entwickeln und den Kunden gleichzeitig kompetent zu beraten. Technische Kenntnisse spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Ergänzt und unterstützt können diese Fähigkeiten allenfalls durch institutionalisierten Erfahrungsaustausch, bspw. durch die Erstellung und den Austausch von Projektabschlussberichten, „Lessons Learned“ oder Erfahrungsberichten innerhalb des Unternehmens. Ein solches Wissensmanagement birgt zwar implizit die Gefahr von Indiskretionen und geschönten Berichten, kann aber durch entsprechende Regulierungen dennoch zu einem wirksamen (und risikoarmen) Instrument der Projektoptimierung ausgebaut werden.

### *6.5 Verallgemeinerbarkeit der Erkenntnisse*

Inwiefern sind nun die Erkenntnisse, die in dieser Arbeit aus der Fallstudie gewonnen wurden, auf andere IT-Projekte oder auf den Modernisierungsprozess insgesamt anwendbar? Diese Frage kann nur unter besonderer Berücksichtigung der mikropolitischen Faktorspezifität, also der situativen Machtkonstellationen und der daraus resultierenden Entscheidungsverläufe beantwortet werden. Der mikropolitische Ansatz betont gerade die situativen Machtkonstellationen „an der Basis“, von denen die Umsetzung von Modernisierungsprogrammen maßgeblich abhängt. Während die allgemeine Ausgangssituation und die Zielstellung des Fallstudienprojekts (Automatisierung des Personalmanagements im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung) durchaus verwaltungstypisch sind, lassen sich die speziellen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen, die ja in jedem Projekt anders sind, nur sehr begrenzt verallgemeinern. Im Folgenden werden die Erkenntnisse der Fallstudie mit den unterschiedlichen Erfolgsfaktormodellen (vgl. Abschnitt 2.1.5) gespiegelt, um Hinweise auf deren Verallgemeinerbarkeit zu gewinnen.

### 6.5.1 Parallelen zum Erfolgsfaktorenmodell

Vergleicht man die Ergebnisse der Fallstudie mit den kritischen Erfolgsfaktoren aus der Untersuchung der Standish Group (vgl. Abschnitt 2.1.5.1), kommt man zu überraschend großen Übereinstimmungen, die im Folgenden stichwortartig wiedergegeben werden:

- Der große Stellenwert, der nach der Studie der Einbeziehung der Nutzer und der Unterstützung des Managements eingeräumt wird, stimmt in etwa mit der Prioritätensetzung des AG-Projektleiters überein. Hier lässt sich die These wagen, dass die frühzeitige und umfassende Einbeziehung der nachgeordneten Behörden und der Endnutzer sowie die Unterstützung durch die Verwaltungsführung zu den „sicheren Bänken“ des Projekts gehörten, ohne die das Projekt nicht zum Erfolg hätte geführt werden können.
- Zu den größten Gefährdungspotenzialen im Fallstudienprojekt gehörten die unvollständige Leistungsbeschreibung, die laufende Änderung von Anforderungsdokumenten während der Entwicklungsphase und die durchweg enge Ressourcensituation aufgrund eines unflexiblen Vertragswerkes. Diese Faktoren finden sich auch in den Hauptgründen für Projektabbrüche der o.g. Studie wieder.
- Weiterhin hat sich eine unabgestimmte Planung als wichtiger Hinderungsgrund für den Projektfortschritt in der Anfangsphase erwiesen. Dieser Aspekt nimmt auch in der o.g. Studie einen der vorderen Plätze unter den Erfolgsfaktoren ein.
- Faktoren wie die Arbeitsintensität, technologisches „Analphabetentum“ oder die Frage der übergeordneten Visionen, die in der o.g. Studie am Ende der Erfolgsfaktoren rangieren, sind im Fallstudienprojekt ebenfalls von untergeordneter Bedeutung. Zwar beklagten die Berater zeitweise das geringe Engagement des Auftraggebers, doch hier handelte es sich, wie ich dargelegt habe, eher um den Ausdruck einer abwartenden strategischen Ausgangsposition, nicht jedoch um die eigentliche Ursache der Verzögerungen.

Somit lässt sich einerseits der Schluss ziehen, dass das o.g. Erfolgsfaktorenmodell ein großes Maß an Relevanz für die Hauptprobleme der im Fallstudienprojekt besitzt und dass sich andererseits das Fallstudienprojekt hinsichtlich der hier genannten Faktoren – aller Vielfältigkeit von IT-Projekten – als einigermassen „normales“ Projekt erweist mit Problemen, die es in anderen Projekten auch gibt.

## 6.5.2 Parallelen zum Zwiebschuppenmodell

Parallelen lassen sich auch zwischen dem Fallstudienprojekt und dem „Zwiebschuppenmodell nach Heeks und Bhatnagar (vgl. Abschnitt 2.1.5.2) ziehen. Die Rückschlüsse beziehen sich jedoch im Unterschied zum Vorgängermodell mehr auf die Projektergebnisse als auf die Einflussfaktoren:

- Die zentrale Rolle, die das o.g. Erfolgsfaktorenmodell den verarbeiteten Daten beimisst, findet sich auch an verschiedenen Stellen der Fallstudie wieder. Vor allem der gescheiterte erste Anlauf der Datenübernahme und die damit zusammenhängende erhebliche Verzögerung der Inbetriebnahme des Personalmanagementsystems demonstriert das hohe Gewicht, das man auf Auftraggeberseite der Datenqualität beimisst.
- Durch die Trennung von Informationssystem und der zugrunde liegenden Technologie wird verständlich, dass zwar wie im Falle der gescheiterten Schnittstelle in die Personalabrechnung die Technologie zwar fehlerhaft und deswegen nicht einsetzbar ist, das Informationssystem aber trotzdem funktioniert, wenn auch mit Zusatzaufwand.

Nur sehr allgemein werden in dem genannten Modell die organisationsbezogenen Rahmenbedingungen und die sonstigen Umweltbedingungen ausgeführt, so dass sich in dieser Hinsicht keine Aussagen zur Verallgemeinerungsfähigkeit der Fallstudie treffen lassen. Wesentlich präziser lassen sich dagegen die unterschiedlichen „conception-reality gaps“, also die Lücken zwischen Konzeption und Wirklichkeit fassen, mit denen das Fallstudienprojekt zu kämpfen hatte:

- Das ambitionierte Projekt der Einführung von betriebswirtschaftlicher Standardsoftware stieß auf ein eher reformunwilliges politisches Umfeld mit der Folge, dass zahlreiche Qualitäts- und Effizienzvorteile verloren gingen. Hierzu zählen insbesondere die unterbliebene Anbindung an die KLR, die zu den Stärken der eingesetzten Software gehörte, in der Verwaltung jedoch von vorneherein umstritten war, und die ebenfalls ausgebliebene Umstellung der Lohn- und Gehaltsabrechnung auf das neue Software-System, die in den ersten Konzeptionen noch geplant war, dann auf die Einrichtung einer automatisierten Schnittstelle reduziert und schließlich aufgrund unüberbrückbarer technischer Differenzen zwischen den Systemen vollständig aufgegeben wurde.

- Sowohl die Zeitplanung als auch das Vertragsmanagement erwiesen sich als unangemessen. Insbesondere der Anpassungsbedarf der Software auf die spezifischen Bedürfnisse des öffentlichen Bereichs wurde zu Projektbeginn unterschätzt.
- Die Projektorganisation auf Firmenseite entsprang vergleichbaren Projekten in der Privatwirtschaft und wurde erst verspätet an die örtlichen Gegebenheiten angepasst.

### 6.5.3 Parallelen zum Reformprozessmodell

Als verallgemeinerungsfähig erweisen sich die Fallstudienresultate auch im Hinblick auf das Reformprozessmodell nach Lüder (vgl. Abschnitt 2.1.5.3). Die in Abbildung 2 enthaltenen Angaben zu den wichtigsten Einflussgrößen auf den Reformprozess können mit wenigen Modifikationen auf das Fallstudienprojekt angewendet werden. So müssen zu den Stimuli für den Reformprozess insbesondere der technische Nachholbedarf in den Behörden des Ministeriums, die anhaltend angespannte Finanzsituation im öffentlichen Bereich sowie der personalwirtschaftliche Fokus im Modernisierungsprogramm genannt werden. Zu den politischen Promotoren und Stakeholdern kann fast ausschließlich die mittlere und obere Leitungsebene (Unterabteilungsleiter, Abteilungsleiter und Staatssekretär) gezählt werden, nicht jedoch der parlamentarische Bereich, der dem ganzen Vorhaben recht gleichgültig gegenüberstand. Einzige Ausnahme waren die wenigen Entscheidungsträger im Finanzausschuss, die der Finanzierung des Projektes im Vorfeld zustimmten. Die sonstigen Einflussgrößen auf den Reformprozess (Reformtreiber, institutionelle Arrangements und Implementationsstrategie) finden sich in den genannten Ausprägungen auch im Fallstudienprojekt wieder.

### 6.5.4 Parallelen zum mikropolitischen Arenenmodell

Das mikropolitische Arenenmodell (vgl. Abschnitt 2.1.5.4) berücksichtigt ebenso wie die zwei Vorgängermodelle den Einfluss von Umweltfaktoren und unterscheidet im Wesentlichen die vier Arenen Auslösung, Konzeption, Implementation und Routinisierung mit ihren jeweils spezifischen Akteuren, Eigendynamiken und Spielregeln. Das Modell wurde am Beispiel eines kommunalen E-Government-Projekts entwickelt und weist zum Fallstudienprojekt dieser Arbeit folgende Parallelen auf:

- Das Arenenmodell hat einen mikropolitischen Fokus und geht von mehreren Akteuren mit spezifischen Interessen und Strategien aus (vgl. Abschnitte 6.1, 6.2.4.2 und 6.2.4.3).
- In der Auslöserarena geht es für die Beteiligten vor allem darum, ihre Chancen auf eine Teilnahme zu wahren (vgl. Abschnitt 6.2.4.1). Dabei werden externe Dienstleister und Berater (die ihrerseits ebenfalls ihre Teilnahme sichern wollen) gerne als Katalysatoren eingesetzt.
- In der Konzeptionsarena geht es vor allem darum, den Nutzen des zukünftigen Systems zu antizipieren und das Design im Detail zu beschreiben. Die Auseinandersetzungen zwischen den Akteuren betreffen dabei vor allem die Frage, wie sich nach Möglichkeit Veränderungen für die Mitarbeiter vermeiden lassen (bzw. welche Veränderungen dennoch unumgänglich sind) und vor allem den frühestmöglichen Übergang in die nächste Phase: die Realisierung.
- Diese Auseinandersetzungen werden in der Realisierungsarena fortgesetzt. Sie werden nun jedoch überlagert von den steigenden Grenzkosten für Design-Änderungen und den steigenden Erwartungen an die Termineinhaltung.
- In der Routinisierungsarena geht es darum, den erkämpften Erfolg zu sichern und die Gewinne aus den Vorgängerarenen „einzufahren“.

Parallelen sind auch bei den Schlussfolgerungen zu erkennen, wonach es besonders große Schwierigkeiten bereitet, die gefassten Beschlüsse bzw. die gewählten Strategien zu ändern, wenn sie sich durch neue Erkenntnisse als untauglich erwiesen haben.

### 6.5.5 IT-Projekte im öffentlichen und im privaten Sektor: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Zuletzt stellt sich die Frage, welche der Verlaufsmuster und Entscheidungsprozesse im Fallstudienprojekt „typisch öffentlich“ sind und ob bestimmte Merkmale auch in der Privatwirtschaft vorzufinden sind.

Einige der typischen Unterschiede in den Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsgeschwindigkeiten wurden bereits erwähnt (vgl. Abschnitte 2.1.3 und 2.1.4). An dieser Stelle sei jedoch betont, dass es sich hierbei um graduelle, durch die jeweils spezifischen Rahmenbedingungen geprägte Unterschiede handelt, nicht jedoch um eine grundsätzliche Differenz zwischen dem privaten und dem

öffentlichen Sektor. In dieser Arbeit wurde gezeigt, dass es Probleme der Entscheidungsverzögerung, des scheinbar irrationalen Entscheidungsverhaltens und des „circulus vitiosus“ der wechselseitigen Blockade bei allen Beteiligten gibt – unabhängig davon, ob es sich um den öffentlichen oder den privaten Sektor handelt. Auch in der empirischen Erforschung von IT- und Veränderungsprojekten in privatwirtschaftlichen Unternehmen werden diese Phänomene konstatiert (Ortmann und Windeler 1989; Ortmann et al. 1990; Meisner et al. 1991; Scholz und Warg 2001; Shire und Bienzeisler 2002; Torresani 2003; Bieta und Kirchhoff 2004; Fiedler 2004).

In dieser Fallstudie wurden dennoch einige Besonderheiten analysiert, die spezifisch für den öffentlichen Bereich sind:

- Das Ressortprinzip führte einerseits zu einer relativen Gestaltungsautonomie des Ministeriums bei der Formulierung der eigenen IT-Strategie und andererseits zu konkurrierenden Gestaltungsansprüchen aus den Zentralressorts (Finanz- und Innenministerium). Eine solche Zwittersituation, die im Projekt zur gegenseitigen Blockade zwischen Fachministerium und Finanzministerium führte, dürfte sich in einem vergleichbaren Großunternehmen kaum wieder finden.
- Durch das Vergaberecht war das Ministerium an zahlreiche Vorschriften zur Ausschreibung gebunden. Den damit erhöhten Ausschreibungsaufwand versuchte das Ministerium dadurch zu kompensieren, dass das Gesamtprojekt mit einer einzigen Ausschreibung vergeben wurde, obwohl die Komplexität des Vorhabens zu diesem Zeitpunkt nicht zu überblicken war. Im weiteren Projektverlauf erhöhte sich damit auch die Ausstiegsschwelle aus dem laufenden Projekt, so dass man auch dann das Projekt fortsetzte, als ein Ausstieg geboten erschien. Hier neigt die öffentliche Verwaltung zu einer größeren Selbstbindung und zu mehr Beharrungsvermögen als ein Privatunternehmen.
- Die fehlende interne KLR im Ministerium führte zu einer Geringbewertung der eigenen Arbeitsleistungen, so dass der Ressourcenverbrauch der Ministeriumsmitarbeiter bei den Projektentscheidungen nur eine untergeordnete Rolle spielte. Dies wirkte sich in vielen Fällen hinderlich auf die Projektgeschwindigkeit aus.
- Infolge der hohen gesetzlichen Regulierungsdichte im öffentlichen Dienstrecht bestand das Ministerium auf ein hohes Maß an spezifischen Eigenprogrammierungen und kostenintensi-

ven „Sonderanfertigungen“ für den öffentlichen Dienst, die im Projekt einen großen Teil der Ressourcen banden und in der Privatwirtschaft so nicht benötigt werden würden (vgl. Abschnitte 2.1.3 und 2.1.4).

Die hier aufgeführten Merkmale haben durchaus unterschiedliche strukturelle oder kulturelle Hintergründe. Einige von ihnen, wie das verfassungsmäßig garantierte Ressortprinzip oder die Regulierungsdichte des öffentlichen Dienst- und Vergaberechts, sind nur schwer veränderbar. Es besteht jedoch Grund zur Annahme, dass die wachsenden Erfahrungen der Verwaltung mit komplexen Informationssystemen zu einer pragmatischen Auswahl geeigneter institutioneller Arrangements und zu einem besseren Projektmanagement führen.

## *6.6 Zwischenfazit*

Im Kapitel 6 wurden die Befunde des empirischen Teils dieser Arbeit mit den organisationstheoretischen Ansätzen in Bezug gesetzt und die im Anfangsteil der Arbeit aufgeworfenen Fragen beantwortet. Insbesondere wurde der Frage nach den spezifischen Erklärungsbeiträgen der aufgeführten politik- und organisationstheoretischen Ansätze nachgegangen. Die Feststellungen werden im Folgenden in Thesenform festgehalten:

1. Ein IT-Projekt ist ein (mikro-)politisches Phänomen, in dem verschiedene Interessen der Akteure aufeinander einwirken, soziale Netzwerke gebildet werden (müssen) und mithin Machtbeziehungen entstehen.
2. Die Einbeziehung privatwirtschaftlicher Unternehmen zur Unterstützung des Umsetzungsprozesses führt zu neuartigen Beziehungsnetzwerken und kann dadurch Innovationen vorantreiben. Im Fallbeispiel führte dies zur Durchsetzung, Konsolidierung und technischen Umsetzung der Entscheidung für betriebswirtschaftliche Standardsoftware.
3. Projektmanagement-Methoden werden von den Akteuren selektiv je nach kultureller Prägung und Eigeninteresse angewendet. Die Akteure im Fallstudienprojekt erfüllten zwar die Formalanforderungen an Schriftlichkeit und Verfahren, hatten jedoch Schwierigkeiten bei

der Überwindung kultureller Differenzen und bei der Zusammenführung unterschiedlicher Zielvorstellungen.

4. Bei der Angleichung der unterschiedlichen Interessenlagen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer kommt der Vertragsgestaltung zwischen beiden Seiten eine wichtige Rolle zu. Weit auseinander liegende Interessen, wie sie im Fallstudienprojekt vorzufinden waren, können später im Projektverlauf nur begrenzt korrigiert werden.
5. In der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung kommt es dann zu „Circuli vitiosi“ der gegenseitigen Blockade, wenn die wechselseitigen Kompensationsstrategien zur Bewältigung von Unsicherheiten in unproduktive Rücksicherungsstrategien umschlagen. Dem können die Akteure entweder durch die Bildung von Netzwerkbeziehungen oder durch Strategiewechsel und Wechsel der Machtverhältnisse entgegenwirken.
6. Bei der Bildung von strategischen Netzwerken spielen auch projektspezifische Pfadabhängigkeiten eine Rolle, d.h. sie sind von gegenseitigen Erfahrungen in der Vergangenheit beeinflusst und können insbesondere in der Anfangsphase des Projekts stark vorgeprägt und später nur schwer ignoriert werden.
7. Ein IT-Projekt kann (in Grenzen) auch in Krisensituationen fortgeführt werden, wenn „starke“ Ideologien wie das NSM die Motivation dafür liefern. Dabei ist aber zu beachten, dass der Rückgriff auf NSM nicht unbedingt zur Einhaltung der Methoden- und Effizienzanforderungen des NSM oder des Projektmanagements führt, sondern im Gegenteil auch die Begründung für tradierte, ineffiziente Verhaltensstile liefern kann, die es eigentlich zu überwinden galt.
8. Die Spiel-Chiffre hilft, die strategische Offenheit der Akteurskonstellation zu verstehen. Die Mitspieler können unabhängig vom Gesamterfolg des Projekts gewinnen oder verlieren. Dabei könnte (vor allem für die Auftragnehmerseite) eine anfängliche Policy-Analyse helfen, die Ausgangskonstellationen besser zu verstehen.
9. Von großer Bedeutung für den Projektverlauf und den Erfolg des Projekts ist die Personalauswahl. Sie unterliegt allerdings vor allem auf der Projektmanagementebene der Re-

striktion, dass sowohl die persönliche Eignung als auch das organisatorische Umfeld der betreffenden Personen ebenso wichtig wie schwer zu beurteilen sind.

In den Leitfäden zum Projektmanagement liegt die Betonung – mit Ausnahme des inhaltlich offenen Risikomanagements – auf den operativ-formalen Aspekten der Projektarbeit. Die politisch-strategische Komponente wird zwar nicht negiert, doch sie ist uneinheitlich dargestellt und hinsichtlich der Auftragnehmer-Auftraggeber-Konstellation konkretisierungsbedürftig.

Im Hinblick auf die „Praxistauglichkeit“ der in dieser Arbeit zugrunde gelegten Theorieansätze lässt sich konstatieren, dass die Ansätze insgesamt geeignet sind, die verschiedenen Aspekte des Fallbeispiels zu analysieren. Während der Schwerpunkt des institutionenökonomischen Ansatzes auf der optimalen Vertragsgestaltung liegt, geben die verhaltenwissenschaftlich orientierten mikropolitischen Ansätze konkretere Hilfestellung bei der Analyse der Aushandlungsprozesse während der Vertragsverhandlungen und im weiteren Projektverlauf.

## 7 Gesamtfazit und Forschungsperspektiven

Die Umstellung einer Großorganisation auf ein neues Computersystem ist kein einfaches Unterfangen. Daran ändert auch der technische Fortschritt nichts, der uns immer neue Instrumente zur Unterstützung der technischen Realisierung bereitstellt. Auch das Lehrbuchwissen über Projektmanagement hat nur begrenzte Wirkung. Projekte lernen schlecht und sind immer neu. Trotzdem hängt der Erfolg solcher Vorhaben unmittelbar mit den Management-Kompetenzen der Akteure zusammen, und das heißt in letzter Konsequenz: mit ihrer Fähigkeit gegenseitiges Vertrauen zu fassen und das Vertrauen des Anderen im Gegenzug zu rechtfertigen.

Bei der Realisierung großer und komplexer Computersysteme führt kaum ein Weg mehr daran vorbei, dass externe Firmen mit komplexen technischen Arbeiten und mit Projektsteuerungsaufgaben betraut werden. Die dadurch entstehenden gegenseitigen Abhängigkeiten und Beziehungsprobleme zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer wurden in dieser Arbeit eingehend untersucht. Dabei wurde anhand eines Fallbeispiels einerseits der Erklärungsbeitrag der für diese Problemstellung wesentlichen politik- und organisationstheoretischen Konzepte überprüft und die Feststellungen andererseits an den Maßgaben der Projektmanagement-Leitfäden gespiegelt. Eine Beschränkung auf die praxisorientierten Projektmanagement-Leitfäden hätte dem offenen Charakter der hier in Rede stehenden Entscheidungsprozesse und den Interessendivergenzen nicht ausreichend Rechnung getragen und erschien dem Verfasser deshalb zu kurz gegriffen.

Die Forschungsfrage war:

Werden Methoden des Projektmanagements in IT-Projekten in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt, und wenn nein warum nicht?

IT-Projekte sind Organisationsformen, in denen der Methodenbaukasten des Projektmanagements je nach Kenntnissen und Erfahrungen zum üblichen „Werkzeugkasten“ der Akteure gehört. Er wird selektiv nach den Interessen der eigenen Herkunftsorganisation, oder dem was man dafür hält, eingesetzt. Die Anwendung der Projektmanagement-Methoden ist dem Konzept der „Bricolage“ von Ortman et al. sehr ähnlich (Ortman et al. 1990: 372ff). Der Einsatz der einzelnen „Werkzeuge“ wird dabei den jeweiligen kulturellen Besonderheiten und Entscheidungsstilen sowie den Prioritäten und Zielsetzungen untergeordnet. Dabei muss allerdings betont werden, dass sich die spezifisch öffentli-

chen und privatwirtschaftlichen Kulturen nicht grundsätzlich voneinander unterscheiden, sondern stark kontextgebunden in Erscheinung treten.

Die Arbeitsbeziehungen in IT-Projekten sind immer auch Machtbeziehungen, in denen die Machtkomponente bei steigender Ungewissheit über die Eignung der verfügbaren Mittel zur Problemlösung zunimmt. Besonders die Projektmanagement-Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer lassen sich als Machtbeziehungen charakterisieren. Beide Seiten haben in dieser Beziehung spezifische Machtquellen, die sie nach ihren eigenen Interessen in Anschlag bringen. Fraglich ist dabei jedoch, ob es so etwas wie eine optimale Machtbalance im Sinne des Projekterfolgs gibt. Die Fallstudie gibt zwar Hinweise darauf, dass gerade das Machtungleichgewicht zu Gunsten des Auftraggebers zu Effizienz- und Blockadeproblemen geführt hat, es sind jedoch durchaus auch Konstellationen mit symmetrischen Blockaden denkbar, in denen beide Seiten gleichermaßen ihre Macht- und Drohpotenziale ausspielen. Doch auch wenn es ein solches optimales Machtgleichgewicht gibt, ist die Frage noch offen, wie es hergestellt werden kann vor dem Hintergrund, dass die Partner sowohl bei den Vertragsverhandlungen als auch im späteren Projektgeschäft in einem freien Aushandlungsprozess ohne neutrale Schlichtungsinstanz agieren müssen. Erfolg und Misserfolg der einen oder anderen Seite sind kontextgebunden und hängen von örtlichen Faktoren wie z.B. der Stabilität sozialer Netzwerke oder dem Verhandlungsgeschick der Akteure ab. Von einer Vertragsseite, die einen Vorteil herausgehandelt hat, kann schwerlich erwartet werden, diesen wieder freiwillig aus der Hand zu geben, um ein Machtgleichgewicht zum Wohle des Gesamtvorhabens wieder herzustellen.

Langfristig angelegte IT-Projekte führen dann eher zum Erfolg, wenn Auftragnehmer und Auftraggeber über gleichermaßen kooperative Verhandlungsstrategien zu einem Vertrauensverhältnis gelangen. Wenn sich hingegen die spezifische Partialinteressen der Akteure stark voneinander unterscheiden oder wenn die Ungewissheit über den möglichen Projekterfolg bzw. über die Kooperationsbereitschaft oder Problemlösungskompetenz des jeweils Anderen groß ist, tendieren Projekte zu unproduktiven „Circuli vitiosi“ der gegenseitigen Blockade. Dann werden Strategien zur Unsicherheitsabsorption bewusst auf Kosten des jeweils Anderen eingesetzt, die auch in den Projektmanagement-Empfehlungen zum Risikomanagement ausdrücklich vorgesehen sind.

Durch die Einbeziehung der interessengeleiteten wechselseitigen Kompensationsstrategien bietet der theoretische Rahmen, der dieser Arbeit zugrunde lag, ein reichhaltiges Verbesserungspotenzial ge-

genüber den bisherigen, eher klassisch-technisch oder prozessual geprägten Projekterfolgsmodellen, die derzeit in der konzeptionellen und empirischen Literatur diskutiert werden (vgl. Abschnitt 2.1.5). Deutlich wurde insbesondere der Zusammenhang zwischen den vitalen Interessen des Auftraggebers, sich den Entscheidungsvorbehalt über das System-Design auch während der Realisierungsphase nicht aus der Hand nehmen zu lassen, und den durch laufende Systemänderungen entstehenden Verzögerungen und Risiken, das Projekt dadurch zum Scheitern zu bringen. Hierbei sei betont, dass die fortwährenden Systemänderungen keine Nachlässigkeiten oder Böswilligkeiten des Auftraggebers darstellten, sondern im Gegenteil von elementarer Bedeutung für ihn waren im Hinblick auf die Sicherstellung der Akzeptanz des Systems bei den Endnutzern.

Zur Lösung dieses Problems haben die Methoden des Projektmanagements keine adäquate Antwort parat. Es ist letzten Endes ein „politisches“ Problem, das für eine Lösung entweder immer neue, glaubhafte Legitimationsquellen braucht, um den Auftraggeber oder die Endnutzer von Einschränkungen in der Veränderbarkeit der Software zu überzeugen, oder in dem Kompensationsgeschäfte zum Ziel führen, mit denen ein Änderungsstopp „erkauft“ wird.

Nachdem in dieser Arbeit die Schwierigkeiten der Akteure bei der Formulierung adäquater Strategien innerhalb des Informatisierungsprozesses zwischen Verwaltung und externen Dienstleistern dargestellt wurden, ergeben sich für die künftige Erforschung des Modernisierungs- und Informatisierungsprozesses eine Reihe von Fragestellungen, die sich ebenfalls auf den Projekterfolg auswirken:

- Als eines der zentralen Probleme in der Projektarbeit hat sich das zögerliche und sprunghafte Entscheidungsverhalten des Auftraggebers hinsichtlich der Systemanforderungen herausgestellt. Hier stellt sich die Frage, wodurch dieses Entscheidungsverhalten beeinflusst wird und wie es gestrafft werden kann.
- Nur am Rande beleuchtet wurden in dieser Arbeit die binnenorganisatorischen Bedingungen für die Projektarbeit innerhalb der Dienstleistungsunternehmen. Insbesondere das komplexe Zusammenspiel zwischen Vertrieb, QM, Geschäftsführung und den Leistungseinheiten ist für die Projektarbeit und die Entscheidungsfindung von großer Bedeutung.
- Noch ungeklärt sind der Einfluss der Technik und die Vertrautheit der Akteure damit auf die Strategieformulierung der Akteure. Werden IT-Projekte mit zunehmender Technisierung der Verwaltungen wirklich einfacher, weil eine technische Basis bereits da ist, oder eher schwieri-

ger, weil der immer höher werdende Integrationsgrad das komplexer werdende Zusammenspiel von immer mehr Geschäftsprozessen mit sich bringt?

Als Schlussfolgerung für die Praxis bleibt festzuhalten, dass einerseits überlegt werden sollte, wie das strategische Handeln in komplexen Projekten gezielt gefördert und mittels sanktionsfähiger Richtlinien standardisiert werden kann, und dass andererseits die so genannten „soft skills“, die zur Vertrauensbildung und zur Strategiebildung im Projektgeschäft benötigt werden, an Bedeutung gewinnen. Die konkreten Tipps an die beiden Vertragsseiten zur effizienteren Projektabwicklung und zur Risikominimierung können folgendermaßen zusammengefasst werden:

Die Tipps an die Auftraggeberseite sind folgende:

- Vertragliche Flexibilisierung der Handlungsoptionen: Vor dem Hintergrund, dass der Auftraggeber – wie beschrieben – die größeren Gestaltungsspielräume bezüglich der vertraglichen Regelungen hat, ist ihm zu empfehlen, so genannte „Sollbruchstellen“ zur leichteren Vertragskündigung und Budgetpuffer z.B. in Form von dienstvertraglichen Elemente im Vertragwerk und in der Projektplanung einzufügen;
- Weiterhin wird empfohlen, die Auftragnehmerfirmen intensiver zu steuern und notfalls dabei externes Coaching zu Hilfe zu nehmen, wenn eigene Erfahrungen fehlen;
- Zum Schluss wird empfohlen, selbst stärker auf den Zeitplan achten und Disziplin bei der Änderung von Anforderungen wahren. Die Einhaltung des Terminplans ist nicht allein die Verantwortung des Auftragnehmers, sondern auch die des Auftraggebers.

Folgende Tipps gehen an die Auftragnehmerseite:

- „Achte auf den Anfang“: Die erste Empfehlung besteht darin, vor allem in der Anfangsphase viel Mühe in den Aufbau von Vertrauen beim Auftraggeber zu verwenden;
- Weiterhin wird empfohlen, interne die Entscheidungsfindung zu straffen und das Management sowie den Vertrieb frühzeitig und kontinuierlich einzubinden;
- Insbesondere bei neuartigen Themen benötigt der Auftraggeber intensive Beratung, die von vornherein mit eingeplant werden sollte;

- Letztlich sollten die eigenen Strategien an ihrer mikropolitischen Durchsetzbarkeit ausgerichtet werden.

Auf beiden Seiten kann ein offener interner Erfahrungsaustausch die Durchsetzungschancen dieser Empfehlungen fördern. Diese Maßnahmen werden jedoch nur dann zu zuverlässigen Erfolgen führen, wenn sie von beiden Seiten beherzigt werden und konsequent im gegenseitigen Einvernehmen umgesetzt werden. Zwar wird es auch weiterhin die Neigung geben, dass eine Seite sich im Sinne der eigenen Machtposition eher konfrontativ verhält und sich gegenüber dem Anderen nicht festlegt, sich an Absprachen nicht hält, das Projekt zum eigenen Nutzen verzögert usw., doch es besteht die begründete Hoffnung, dass eine solche Verhaltensweise früher oder später einer pragmatisch-konstruktiven (wohlgemerkt: nicht aufopfernden) Herangehensweise weicht.

Damit komme ich zurück auf das Ausgangsproblem dieser Arbeit: dem Verhältnis zwischen Mikropolitik und Projektmanagement. Während das Konzept der Mikropolitik in erster Linie analytisch-deskriptiv von den Machtbeziehungen zwischen den Akteuren ausgeht und darüber die Machbarkeit von Veränderungen erklärt, stellt das Konzept des Projektmanagements einen „Werkzeugkasten“ zur Verfügung, mit dem die anstehenden Probleme gelöst werden können. Beide Konzepte haben höchst unterschiedliche Herkunftsgeschichten und gehen von je unterschiedlichen theoretischen Prämissen, insbesondere im Hinblick auf die Intentionalität von Reformen, aus (vgl. Abschnitt 2.2.1, 2.2.2 und 2.2.4).

Das Verhältnis von Projektmanagement und Mikropolitik ist ambivalent. Einerseits ist Projektmanagement bis zu einem gewissen Grad „unpolitisch“, weil es interessenneutral die Methoden zur Zielerreichung darstellt und davon ausgeht, dass der Projektmanager ein bestimmtes Ziel erreichen will, ohne dieses Ziel selbst näher zu reflektieren. Andererseits kann sich das Projektmanagement, wie diese Arbeit gezeigt hat, aus mikropolitischen Zwängen nicht heraushalten. Der Projektmanager muss „das Spiel“ in einem nicht festgelegten Maße „mitspielen“, auch wenn er es eigentlich nicht für seine Aufgabe hält.

„Politik des Projektmanagements“ umschreibt damit die mikropolitische Dimension des Unwägbaren, des „Menschlichen“ in der Projektarbeit, die zugleich die Notwendigkeit und die Unmöglichkeit mit sich bringt, Projektmanagement vollständig und konsequent umzusetzen. Wie erfolgreich IT-Projekte am Ende sind, hängt letztlich davon ab, ob es gelingt, Mikropolitik zu versachlichen, mögliche „Circulivitosi“ aufzuhalten und einen angemessenen Interessenausgleich zwischen den Vertragsparteien zu

schaffen. Neben den Konzepten zum Projektmanagement und den institutionellen Arrangements, von denen in dieser Arbeit häufig die Rede war, gehören auch die individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Akteure dazu. Für den Projektmanager sind – neben der Fachkompetenz auch diejenigen Qualitäten entscheidend, die Max Weber für den Politiker formuliert hat: Leidenschaft – Verantwortungsgefühl – Augenmaß: Leidenschaft im Sinne von Sachlichkeit, nicht im Sinne von „steriler Aufgeregtheit“. Verantwortlichkeit gegenüber ebendieser Sache, Augenmaß als Distanz zu den Dingen und Menschen (Weber 2002a: 537). Hinzu kommt die Hoffnung, die notwendig ist, um Projekte auch unter ungünstigen Vorbedingungen zum Erfolg zu bringen. Diese Hoffnung ist nicht zu verwechseln mit blindem Optimismus, sondern es ist das Ergebnis eines nüchternen Abwägungsprozesses zwischen dem Machbaren und dem nicht Machbaren.

## 8 Zusammenfassung

In der hier vorliegenden Dissertation wurden anhand einer empirischen Fallstudie die Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in IT-Projekten analysiert und auf diesem Wege die Handlungszwänge des Projektmanagements beleuchtet. Damit sollte ein Beitrag zum näheren Verständnis der Eigendynamik von IT-Projekten und zur Wirkungsweise der gängigen Ansätze von Projektmanagement und QM geleistet werden.

In dieser Arbeit wurden IT-Projekte und die Empfehlungen zum Projektmanagement aus politik- und organisationstheoretischer Perspektive beleuchtet, um Effekte begrenzter Rationalität, opportunistischen Verhalten und Inkrementalismus mit berücksichtigen zu können. Theoretische Ausgangspunkte für die Untersuchung sind auf der einen Seite die mikropolitischen Ansätze und auf der anderen Seite die Agenturtheorie. Gemeinsam ist diesen Ansätzen, die Auffassung, wonach das Handeln der Akteure in ergebnisoffenen, interdependenten Handlungskonstellationen stattfindet, in denen die Auswirkungen von Entscheidungen wenig bekannt sind und die benötigten Informationen den Akteuren in unterschiedlichem Maße zur Verfügung stehen.

Bezüglich der Empfehlungen des Projektmanagements wurde auf Normen und Richtlinien sowie die Einführungs- und Praxisliteratur zum Projekt- und Qualitätsmanagement und zur Verwaltungs- und Organisationsberatung Bezug genommen.

Die Fallstudie bezieht sich auf ein Realisierungsprojekt zur Einführung eines Personalmanagementsystems in einem Ministerium und seinen nachgeordneten Behörden. Das Projekt fand im Rahmen eines umfassenden Modernisierungsprogramms nach dem NSM statt und legte erstmals einen Schwerpunkt auf das Personalmanagement. Das Vorhaben war ursprünglich in drei Phasen von jeweils einem Jahr Laufzeit geplant. Mit der Realisierung wurde ein Konsortium aus drei Firmen beauftragt. Die Studie bezieht sich auf die erste der drei Phasen der Systemeinführung, die Pilotierungsphase in drei Pilotbehörden. Diese Phase beanspruchte insgesamt zwei Jahre und acht Monate und hatte damit ein Jahr und acht Monate Verspätung vor allem wegen wechselnden Ziel- und Aufgabenstellungen durch das Ministerium und aufgrund interner Steuerungsdefizite und Entscheidungsblockaden auf beiden Seiten. Die Entwicklung einer Schnittstelle in die Personalabrechnung wurde erfolglos abgebrochen.

Hauptergebnis der Arbeit ist, dass die Anwendung von Methoden und Instrumenten, die in den Projektmanagement-Leitfäden bereitgestellt werden, stets den jeweils individuellen Interessen der Akteure unterliegen und als Bausteine der akteursspezifischen Strategien fungieren. Dabei führen insbesondere Strategien der Unsicherheitsabsorption, die auf die gegenseitige Kontrolle von Auftraggeber und Auftragnehmer hinauslaufen, zu unproduktiven, sich selbst verstärkende Blockadezyklen („Circuli vitiosi“), aus denen die Akteure nur durch Strategiewechsel ausbrechen können.

Zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer besteht eine strukturelle Informationsasymmetrie, weil der Auftragnehmer über die fachlichen-technischen Aspekte und über den aktuellen Projektstand besser informiert ist als der Auftraggeber. Gleichzeitig besteht jedoch auch eine entgegengesetzte Entscheidungsasymmetrie, bei der der Auftraggeber formale Entscheidungsbefugnisse an sich ziehen kann und im Konfliktfall über das größere Drohpotenzial verfügt. Diese wird durch die Rechtsform des Werkvertrags verstärkt.

Die Leitfäden des Projektmanagements werden hierbei zwar angewendet, doch die Anwendung beschränkt sich auf fachlich-operative Aspekte der Projektdurchführung, in denen die Empfehlungen einen hinreichenden Konkretisierungsgrad erreicht haben. Nur unzureichend umgesetzt werden jedoch die Empfehlungen zu politisch-strategischen Problemen, deren Anwendung entweder einen komplexen strategischen Entscheidungsprozess erfordert oder zwischen den Vertragsparteien strittig ist. Als äußerst kritisch lässt sich vor allem der Umgang mit dem Leistungsumfang im Projektverlauf bezeichnen, die von Seiten des Auftraggebers häufig im Projektverlauf verändert wird. Hier kollidiert das Gebot der Unabänderlichkeit der Leistungsbeschreibung mit den vitalen Interessen des Auftraggebers, und es zeigt sich anhand der Fallstudie, dass die vertrauensvolle Zusammenarbeit beider Vertragsparteien nötig ist, um zu einer befriedigenden Lösung zu gelangen. Gelingt dies nicht, so kann das Projekt nur mit Hilfe so genannter starker Ideologien wie dem NSM in einer Art Krisenmanagement fortgeführt werden, bedarf aber dann der strategischen Neuorientierung z.B. in Form von Personalwechsel oder Reorganisationen.

Im Fallstudienprojekt hat sich herausgestellt, dass, eine Analyse der spezifischen Akteursstrategien (Policy-Analyse) den Akteuren helfen kann, die Ausgangskonstellationen besser zu verstehen und die eigene Strategie auf ihre Konsens- oder Durchsetzungsfähigkeit hin zu justieren. Hier halten die Leitfäden zum Projektmanagement jedoch keine befriedigenden Handlungsanweisungen bereit.

## 9 Anhang

### 9.1 Abkürzungsverzeichnis

AG	Auftraggeber	KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
AN	Auftragnehmer	KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
AP	Arbeitspaket	NPM	New Public Management
BVB	Besondere Vertragsbedingungen für die Überlassung, Erstellung, Planung und Pflege von DV-Programmen	NSM	Neues Steuerungsmodell
bzw.	beziehungsweise	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
CMM	Capability Maturity Model for software	o.g.	oben genannt
CW	Computerwoche	PL	Projektleiter
d.h.	das heißt	resp.	respektive
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.	TP	Teilprojekt
ESS	Employee Self Service	TPL	Teilprojektleiter
etc.	et cetera	QM	Qualitätsmanagement
EVB-IT	Einheitlichen Vertragsbedingungen für IT-Verträge	u.a.	unter anderem
FN	Fußnote	usw.	und so weiter
ggf.	gegebenenfalls	vgl.	vergleiche
inkl.	inklusive	vs.	versus
ISO	International Organization for Standardization	z.T.	zum Teil
IT	Informationstechnologie		

### 9.2 Verzeichnis der Interviewpartner

Projektleiter Auftraggeber, Unternehmen A  
 Projektleiter Auftragnehmer (Nachfolger 1), Unternehmen A  
 Projektmanager Auftragnehmer, Unternehmen A  
 Sprecher des Konsortiums, Unternehmen A  
 Qualitätsmanager und Projektleiter Auftragnehmer (Nachfolger 2), Unternehmen A  
 Projektassistentin Auftraggeber, Unternehmen A  
 Projektmanagerin Auftraggeber, Unternehmen C  
 Programmleiter Auftraggeber  
 Gesamtprojektleiter Auftraggeber  
 Projektleiter Auftraggeber

### *9.3 Standardisierter Interviewleitfaden*

#### **Fragen zur Person**

Name, berufliche Herkunft; Seit wann / bis wann und mit welchen Aufgaben sind Sie im Projekt?

#### **Fragen zur Aufgabenstellung**

Welches ist die Zielstellung des Projektes?

Wie anspruchsvoll ist die fachliche Aufgabenstellung Ihrer Meinung nach?

#### **Fragen zum Projektverlauf**

Welches waren die wichtigsten Ereignisse und Meilensteine?

Wie waren die Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse?

Welches waren die größten Probleme oder Herausforderungen?

Verlief das Projekt Ihrer Meinung nach planmäßig?

Wo und wodurch kam es zu Planabweichungen?

#### **Fragen zum Projektmanagement**

Ist die Projektorganisation der Aufgabenstellung angemessen?

Werden die Instrumente des Projekt- und Qualitätsmanagements ausreichend eingesetzt?

Haben die Projektmitarbeiter die notwendigen Qualifikationen und Erfahrungen?

Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit im Konsortium?

Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber?

#### **Fragen zur Gesamtbewertung**

Wie bewerten Sie das Projekt insgesamt bisher?

Sind Sie für den weiteren Verlauf eher optimistisch oder pessimistisch?

Was würden Sie im nächsten Projekt besser machen?

## 10 Literaturverzeichnis

Computerwoche Nr. 49 vom 06.12.2002: Bund verschwendet Steuergelder für IT. Bundesrechnungshof kritisiert mangelhafte Koordination und Planung.

**Alemann, Ulrich von und Erhard Forndran**, 1990: Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechniken und Forschungspraxis. Stuttgart, Köln, Berlin: Kohlhammer.

**Alemann, Ulrich von und Josef Schmid (Hg.)**, 1995: Die Organisationsreform der Reform. Internet: [http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/33\\_1995.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/33_1995.pdf).

- (Hg.), 1996: Die Organisationsreform der ÖTV und die Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Internet: [http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/36\\_1996.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/36_1996.pdf).

**Armstrong, Jim**, 1997: Reason and Passion in Public Sector Reform, A Discussion Paper Prepared for The PSC Learning Series. Internet: [http://www.psc-cfp.gc.ca/research/merit/passion\\_e.pdf](http://www.psc-cfp.gc.ca/research/merit/passion_e.pdf).

**Arrow, Kenneth Joseph**, 1951: Social Choice and individual values. New York: Wiley.

**Asendorf, Sebastian und Eva-Marie Hohnholt**, 2003: IT-Projektcontrolling in der Praxis. Internet: [http://www.competence-si-te.de/projektmanagement.nsf/1A7C494F07FF46E5C1256DE8003B01AC/\\$File/projektcontrolling%20in%20der%20praxis.pdf](http://www.competence-si-te.de/projektmanagement.nsf/1A7C494F07FF46E5C1256DE8003B01AC/$File/projektcontrolling%20in%20der%20praxis.pdf).

Die Zeit Nr. 30 vom 15.07.2004: Absturz von Amts wegen. von **Asendorpf, Dirk**

**Baecker, Dirk**, 1999: Organisation als System, 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- 2003: Organisation und Management, 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

**Bartsch-Beuerlein, Sandra**, 2000: Qualitätsmanagement in IT-Projekten. Planung - Organisation - Umsetzung. München, Wien: Hanser.

**Bechmann, Gotthard und Silke Beck**, 2002: E-Government: Zwischen Vision und Wirklichkeit. Internet: <http://www.itas.fzk.de/tatup/023/bebe02a.pdf>.

**Beck, Thomas**, 1996: Die Projektorganisation und ihre Gestaltung. Berlin: Duncker & Humblodt.

**Beck, Ulrich**, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

**Beck, Ulrich et al.**, 1996: Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

**Becker, Horst und Ingo Langosch**, 1995: Produktivität und Menschlichkeit - Organisationsentwicklung und ihre Anwendung in der Praxis, 4. Aufl. Stuttgart: Enke.

**Becker, Jörg et al.**, 2004: Prozessmanagement. Ein Leitfaden zur Prozessorientierten Organisationsgestaltung, 5. Aufl. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

**Becker, Thomas A.**, 2004: Nichts Neues ohne Blick zurück. Zwischen Kontinuität und Wandel muss dynamisches Gleichgewicht herrschen. OrganisationsEntwicklung, 4/04: 4-13.

**Benad, John**, 2004: Projektmanagement und Qualitätssicherung unter dem V-Modell XT, Diplomarbeit an der Technischen Universität Dresden. Internet:  
<http://www.kbst.bund.de/Anlage306884/Projektmanagement-und-Qualitaetssicherung-unter-dem-V-Modell-XT.pdf>.

**Benderscheid, Susanne**, 2004: Qualitätsmanagement: Muss die Zertifizierungsstelle akkreditiert sein?, Bundesverwaltungsamt Info 1800. Internet:  
[http://www.bva.bund.de/imperia/md/content/bbb\\_win/qualittsmanagement/44.pdf](http://www.bva.bund.de/imperia/md/content/bbb_win/qualittsmanagement/44.pdf).

**Benz, Arthur**, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden: Nomos.

**Benz, Arthur et al.**, 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main: Campus.

**Benz, Roger**, 2001: Entwurf überbetrieblicher Prozessnetzwerke, Dissertation an der Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). Internet:  
[http://verdi.unisg.ch/org/iwi/iwi\\_pub.nsf/wwwPublRecentGer/CE0D0FF8EB2ED117C1256BD700347BEA/\\$file/DISS\\_GESAMT\\_57\\_X.pdf](http://verdi.unisg.ch/org/iwi/iwi_pub.nsf/wwwPublRecentGer/CE0D0FF8EB2ED117C1256BD700347BEA/$file/DISS_GESAMT_57_X.pdf).

**Berg, Frank**, 2002: Verwaltungsreform und Personal im Land Brandenburg. KWI-Arbeitshefte, 5.

**Berger, Ulrike und Isolde Bernhard-Mehlich**, 2001: Die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In: A. Kieser (Hg.), Organisationstheorien, 4. Aufl: 133-168. Stuttgart, Köln, Berlin: Kohlhammer.

**Bieta, Volker und Johannes Kirchhoff**, 2004: Warum scheitern Projekte? Eine Analyse aus Sicht der Spieltheorie. Internet: [http://www.risk-vision.com/GERMAN/Downloads/pm\\_neu.pdf](http://www.risk-vision.com/GERMAN/Downloads/pm_neu.pdf).

**Birker, Klaus**, 1995: Projektmanagement, 1. Aufl. Berlin: Cornelsen.

**BITKOM**, 2004a: Daten zur Informationsgesellschaft. Status Quo und Perspektiven Deutschlands im internationalen Vergleich. Internet: <http://www.bitkom.org/files/documents/ACF1CBB.pdf>.

- 2004b: Kennzahlen zur ITK-Branchenentwicklung. Internet:  
[http://www.bitkom.org/files/documents/ITK-Marktzahlen\\_Kurzfassung.pdf](http://www.bitkom.org/files/documents/ITK-Marktzahlen_Kurzfassung.pdf).

- 2005: Daten zur Informationsgesellschaft. Status Quo und Perspektiven Deutschlands im internationalen Vergleich. Internet:  
[http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM\\_Daten\\_zur\\_Informationsgesellschaft\\_2005.pdf](http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Daten_zur_Informationsgesellschaft_2005.pdf).

**Bitterli, Peter R.**, 2000: Informatik-Projektentwicklung ohne Risiken? Bereits wenige Erfolgsfaktoren führen zum Ziel. Internet: <http://www.bitterli-consulting.ch/deutsch/files/Projektentwicklung.pdf>.

Die Zeit Nr. 7 vom 05.02.2004: Die Berater-Republik. von **Bittner, Jochen und Elisabeth Niejahr**

**Bogumil, Jörg (Hg.)**, 1999: Modernisierung der Landesverwaltungen. Internet: [http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/polis42\\_1999.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/polis42_1999.pdf).

- 2002: Zum Verhältnis von Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Internet:  
<http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/polis54.pdf>.

- 2003: Die Politische Führung öffentlicher Dienste - Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation. In: R. Koch und P. Conrad (Hg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung: 61-78. Wiesbaden: Gabler.

**Bogumil, Jörg und Leo Kißler**, 1996: Akteursstrategien im kommunalen Modernisierungsprozess. Internet: <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/ref-heid.pdf>.

- 1998: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in der Stadtverwaltung Hagen. Internet: <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/Polvend1.pdf>.

- 2001a: Die Beschäftigten im Modernisierungsprozess - Akteure oder Agierende? Internet:  
<http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/Inbe-neu.pdf>.

- 2001b: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. Internet: <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/mmf.pdf>.

**Bogumil, Jörg und Josef Schmid**, 2001: Politik in Organisationen: Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Opladen: Leske + Budrich.

**Bolay, Friedrich W.**, 2005: Zielorientiertes Planen und Managen von Modernisierungsprojekten in der öffentlichen Verwaltung. Verwaltung und Management, 2.

**Boos, Margarete**, 1992: A typology of case studies. München, Mering: Hampp.

- 1993: Fallstudienmethodik. In: F. G. Becker und A. Martin (Hg.), Empirische Personalforschung. Methoden und Beispiele: 33-46. München, Mering: Hampp.

**Bosetzky, Horst**, 1970: Grundzüge einer Soziologie der Industrieverwaltung. Möglichkeiten und Grenzen der Betrachtung des industriellen Großbetriebs als bürokratische Großorganisation. Stuttgart.

**Boy, Jacques et al.**, 1997: Checklisten Projektmanagement. Ein Wegweiser zur Vorbereitung und Durchführung von Projekten: Verlag TÜV-Rheinland.

**Brecht, Ulrike**, 2000: Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung. Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells, 2. Aufl. München, Mering: Hampp.

**Brinckmann, Hans und Martin Wind**, 1999: Teleadministration. Online-Dienste im öffentlichen Sektor der Zukunft. Berlin: Edition Sigma.

**Brockhoff, Klaus**, 1996: Management von Innovationen. Planung und Durchsetzung - Erfolge und Mißerfolge. Fallstudien mit Lösungen. Wiesbaden: Gabler.

**Brodbeck, Harald et al.**, 2003: Organisation der frühen Phasen des radikalen Innovationsprozesses. Internet: <http://www.inf.ethz.ch/personal/giesen/re/artikelfruehephasen.pdf>.

**Brodde, Thorsten und Carlo Kallen**, 1992: Politikberatung in der Kommunalpolitik. Erfahrungen und Ergebnisse theoretischer und praktischer Arbeiten im Land Brandenburg, sowie Möglichkeiten zu deren Umsetzung im Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin, Diplomarbeit an der Freien Universität Berlin.

**Brüggemeier, Martin**, 2005: Externe Beratung öffentlicher Verwaltungen im Modernisierungsprozess. Empirische Befunde. Verwaltung und Management, 2.

**Brüggemeier, Martin et al.**, 2003: "PuMa Consulting - Eine Studie zur externen Beratung im Kontext der Modernisierung des öffentlichen Sektors. Projektabschlussbericht. Internet: <http://puma.fhtw-berlin.de/1999/projekt/Projektbericht.pdf>.

**Brüggemeier, Martin und Angela Dovifat**, 2004: "Entscheidend ist, was unten ankommt" - Ein mikropolitischs Arenenmodell zur Analyse kommunaler E-Government-Projekte. In: E. Baacke und W. Schröter (Hg.), Umbau zur Dienstleistungskommune. Changemanagement für Electronic Government: 42-59. Mössingen-Talheim: Talheimer Verlag.

**Brüggemeier, Martin et al.**, 2005: Analyse von Innovationsprozessen im Kontext von E-Government. Ein mikropolitischs Arenenmodell. Wirtschaftsinformatik, 47: 347-355.

**Brunsson, Nils**, 1982: The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions. Journal of Management Studies, 19: 29-44.

- 1985: The Irrational Organization. Irrationality As a Basis for Organizational Action and Change. New York: John Wiley.

- 1991: The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations. New York: John Wiley.

**Brunsson, Nils und Bengt Jacobsson**, 2000: A World of Standards. Oxford: Oxford University Press.

**Bundesamt, Statistisches**, 2003: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Input-Output-Rechnung Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Internet: [http://www.destatis.de/download/d/veroe/fach\\_voe/iktgueter.pdf](http://www.destatis.de/download/d/veroe/fach_voe/iktgueter.pdf).

**Bundesrechnungshof**, 2002: Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Internet: [http://www.bundesrechnungshof.de/bem2002/bemerkungen\\_2002.pdf](http://www.bundesrechnungshof.de/bem2002/bemerkungen_2002.pdf).

- 2004: Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Internet: [http://www.bundesrechnungshof.de/download/bemerkungen\\_2004.pdf](http://www.bundesrechnungshof.de/download/bemerkungen_2004.pdf).

**Bundesregierung**, 1999: Moderner Staat - moderne Verwaltung. Leitbild und Programm der Bundesregierung. Internet: <http://www.staat-modern.de/programm/leitbild.pdf>.

- 2001: BundOnline 2005. Bundesverwaltung präsentiert Erfolgsmodelle, eGovernment - Initiative der Bundesregierung. Internet: [http://www.staat-modern.de/infos/daten/Endfassung\\_260401.pdf](http://www.staat-modern.de/infos/daten/Endfassung_260401.pdf).

**Burghardt, Manfred**, 1995: Einführung in Projektmanagement. Definition, Planung, Kontrolle, Abschluß. München: Publicis MCD.

- 1997: Projektmanagement. Leitfaden für die Planung, Überwachung und Steuerung von Entwicklungsprojekten, 4. Aufl. München: Publicis MCD.

**Burns, Tom**, 1961: Micropolitics. Mechanisms of Institutional Change. Administrative Science Quarterly: 257-281.

**Bürsch, Michael und Brigitte Müller**, 1999: Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern. Internet: <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00927toc.htm>.

**Cabinet-Office**, 2000: Successful IT: Modernising Government in Action, Review of Major Government IT Projects. Internet: [http://www.ogc.gov.uk/embedded\\_object.asp?docid=2633](http://www.ogc.gov.uk/embedded_object.asp?docid=2633).

**Cassel, Susanne**, 2001: Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

**Cohen, Allen R. et al.**, 1996: Wirkungsvolles Verhalten in Organisationen. Fälle, Konzepte und studentische Erfahrungen, 6. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

**Cohen, Michael D. et al.**, 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, 17: 1-25.

**Corsten, Hans (Hg.)**, 1999: Projektmanagement. Einführung. Oldenburg.

**Corsten, Hans und Thomas Will**, 1995: Unternehmensführung im Wandel: Strategien zur Sicherung des Erfolgspotentials. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.

**Crozier, Michel**, 1971: Der bürokratische Circulus vitiosus und das Problem des Wandels. Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

**Crozier, Michel und Erhard Friedberg**, 1993: Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation. Frankfurt am Main: Hain.

**Cyert, Richard M. und James G. March**, 1995: Eine verhaltenswissenschaftliche Theorie der Unternehmung, 2. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

**Degele, Nina**, 2002: Einführung in die Techniksoziologie. München: Wilhelm Fink.

**Diethelm, Gert und Thomas Bernhard**, 2001: Projektmanagement. Herne: Verlag Neue Wirtschaftsbriefe.

**Dixit, Avinash K. und Barry J. Nalebuff**, 1997: Spieltheorie für Einsteiger. Strategisches Know-How für Gewinner. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

**Douglas, Mary**, 1982: Cultural Bias. In: M. Douglas (Hg.), In the Active Voice. London.

**Dunleavy, Patrick und Helen Margetts**, 2000: The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age. Internet:  
[http://www.governmentontheinternet.org/downloads/papers/APSA\\_2000.pdf](http://www.governmentontheinternet.org/downloads/papers/APSA_2000.pdf).

**Ebers, Mark**, 1999: Organisationstheorien, Vorlesungsskript an der Universität Augsburg. Internet:  
<http://www.waellisch.de/home/Organisationstheorien.PDF>.

**Ebers, Mark und Wilfried Gotsch**, 2001: Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: A. Kieser (Hg.), Organisationstheorien, 4. Aufl: 199-251. Stuttgart, Köln, Berlin: Kohlhammer.

**Edeling, Thomas et al. (Hg.)**, 1999: Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Opladen: Leske + Budrich.

**Ehlers, Peter**, 1997: Integriertes Projekt- und Prozessmanagement auf Basis innovativer Informations- und Kommunikationstechnologien: Das GroupProject-System. Referenzrahmen, Architekturen, Konzepte, Systemdesign und empirische Einsatzerfahrungen eines verteilten, prozessorientierten Projektinformationssystems, Dissertation an der Universität-Gesamthochschule Paderborn. Internet:  
[http://pbf5www.uni-](http://pbf5www.uni-pader-)  
[pader-](http://pbf5www.uni-pader-)

[born.de/www/WI/WI2/wi2\\_lit.nsf/663247270b635985c1256bc900519bef/34036e62f6bf528841256513005f430a/\\$FILE/Diss\\_PE.PDF](http://born.de/www/WI/WI2/wi2_lit.nsf/663247270b635985c1256bc900519bef/34036e62f6bf528841256513005f430a/$FILE/Diss_PE.PDF).

**Eisenhardt, Kathleen M.**, 1989: Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14: 532-550.

**Ellwein, Thomas**, 1990: Über Verwaltungskunst oder Grenzen der Verwaltungsführung und der Verwaltungswissenschaft. *Staatsswissenschaft und Staatspraxis*: 89-99.

- 1994: Das Dilemma der Verwaltung. *Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland*. Mannheim.

**Emrich, Georg**, 2000: Projektmanagement und Projektqualität. Internet: [http://www.dfpug.de/konf/konf\\_2000/gruppe\\_03\\_soft/d\\_qual/d\\_qual.htm](http://www.dfpug.de/konf/konf_2000/gruppe_03_soft/d_qual/d_qual.htm).

**Endruweit, Günter**, 1981: *Beratungsforschung in wissenschaftstheoretischer Sicht*. Weinheim, Basel: Beltz.

**Englich, Birte und Rudolf Fisch**, 1999: Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle Verbreitung, Chancen, Modernisierungsaspekte. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

**Fehlmann, Thomas**, 2000: Die Lenkung von E-Business-Projekten. Wie Sie garantiert die Kontrolle über Ihr E-Business-Projekt verlieren, oder: 10.000 Wege, ein Projekt zu Fall zu bringen. Internet: <http://www.e-p-o.com/Bibliographie/Die%20Lenkung%20von%20E-Business.pdf>.

**Fiedler, Rudolf**, 2004: Die Bedeutung des Risikomanagements für Projekte. Internet: [http://www.competence-si-te.de/projektmanagement.nsf/BB53E60BAF7F5961C1256E450049478A/\\$File/risikomanagement\\_in\\_projekten.pdf](http://www.competence-si-te.de/projektmanagement.nsf/BB53E60BAF7F5961C1256E450049478A/$File/risikomanagement_in_projekten.pdf).

**Fisch, Rudolf**, 2000a: Widerstände gegen Veränderungen in Behörden - sozialpsychologische Perspektiven. In: K. König (Hg.), *Verwaltung und Verwaltungsforschung - Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*: 117-161. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

**Fisch, Stefan**, 2000b: Verwaltungskulturen - geronnene Geschichte? *Die Verwaltung*, 3: 303-323.

**Forster, Jürg**, 1981: Teamarbeit - Sachliche, personelle und strukturelle Aspekte einer Kooperationsform. In: W. Grunwald und H.-G. Lilge (Hg.), *Kooperation und Konkurrenz in Organisationen*: 143-168. Bern, Stuttgart: Haupt.

**Frank, Bertram**, 1996: *Kommunales Krisenmanagement. Eine Fallstudie zur Finanzkrise der Stadt Weimar*, Diplomarbeit an der Freien Universität Berlin.

**Frei, Felix et al.**, 1993: Die kompetente Organisation - Qualifizierende Arbeitsgestaltung - die europäische Alternative. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

**Freimuth, Joachim und Fritz Straub**, 1996: Demokratisierung von Organisationen - Philosophie, Ursprünge und Perspektiven der Metaplan«-Idee. Wiesbaden: Gabler.

**Frese, Erich**, 2000: Grundlagen der Organisation. Konzept, Prinzipien, Strukturen, 8. Aufl. Wiesbaden: Gabler.

**Friedberg, Erhard**, 1977: Zur Politologie von Organisationen. Prämissen einer strategischen Organisationsanalyse. Berlin.

- 1995: Ordnung und Macht. Dynamiken organisierten Handelns. Frankfurt am Main, New York: Campus.

**Friedrichs, Jürgen**, 1990: Methoden empirischer Sozialforschung, 14. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.

**Frühau, Karol et al.**, 2000: Software-Projektmanagement und -Qualitätssicherung, 3. Aufl. Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH.

**Fuchs, Werner et al. (Hg.)**, 1988: Lexikon zur Soziologie, 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.

**Gerboth, Thomas**, 2002: Statistische Prozessregelung bei administrativen Prozessen im Rahmen eines ganzheitlichen Prozesscontrollings, Dissertation an der Technischen Universität Berlin. Internet: [http://webdoc.gwdg.de/ebook/lm/2003/tu-berlin/gerboth\\_thomas.pdf](http://webdoc.gwdg.de/ebook/lm/2003/tu-berlin/gerboth_thomas.pdf).

**Giddens, Anthony**, 1995: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt am Main, New York: Campus.

- 1996: Konsequenzen der Moderne, 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- 2001: Entfesselte Welt. Wie die Globalisierung unser Leben verändert, 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

**Gimmer, Klaus und Martin Wind**, 2000: Wandel des Verhältnisses von Bürger und Staat durch Informatisierung der Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 31: 232-247.

**Glasl, Friedrich**, 2002: Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. Bern, Stuttgart: Haupt.

**Görlitz, Axel und Rainer Prätorius (Hg.)**, 1987: Handbuch Politikwissenschaft. Grundlagen - Forschungsstand - Perspektiven. Reinbek: Rowohlt.

**Grabow, Busso et al.**, 2002: Erfolgsfaktoren - Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist. Internet: <http://www.mediakomm.net/erfolgsmodell/erfolgsfaktoren.pdf>.

**Grady, Robert B.**, 1997: Successfull Software Process Improvement. Upper Saddle River.

**Gramatikov, Martin**, 2003: Data Mining Techniques and the Decision Making Process in the Bulgarian Public Administration. Internet: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan000527.pdf>.

**Graßmann, Markus**, 2001: Von der Verwaltungsreform zur Reformverwaltung - Wie können wir die Verwaltungsreform wieder vom Kopf auf die Füße stellen? Internet: <http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/EffizienterStaat.pdf>.

**Graßmann, Markus und Joachim Eckert**, 2001: e-Government: Politische Strategie und Konsequenzen. Internet: <http://www.imaka.de/DOWNLOADS/VortragGrassmannE-gover.pdf>.

**Greiner, Tilman**, 1989: Unternehmensberatung und Managementstrategien am Beispiel der Einführung von Produktionsplanungs- und -steuerungssystemen. In: G. Ortmann und A. Windeler (Hg.), Umkämpftes Terrain. Managementperspektiven und Betriebsratspolitik bei der Einführung von Computersystemen: 121-128. Opladen: Westdeutscher Verlag.

**Grotian, Kristine und Karl H. Beelich**, 2003: Arbeiten und lernen selbst managen. Effektiver Einsatz von Methoden, Techniken und Checklisten für Ingenieure. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

**Hablützel, Peter und Sonia Weil**, 1999: Kulturbewusste Verwaltungsmodernisierung. Entbürokratisierung als Lernprozess. Internet: <http://www.personal.admin.ch/services/publikat/d/98-2000/kulturbew-verwaltungsmod.pdf>.

**Hafen, U. et al.**, 1999: Erfolgreich restrukturieren in KMU. Werkzeuge und Beispiele für eine nachhaltige Veränderung. Zürich: vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich.

**Hansel, Jürgen und Gero Lomnitz**, 1987: Projektleiter-Praxis. Erfolgreiche Projektabwicklung durch verbesserte Kommunikation und Kooperation. Berlin, Heidelberg: Springer.

**Hauri, Christian**, 2001: Projektkultur kann und muss erarbeitet werden. Internet: <http://www.viv.ch/archive/november01.pdf>.

**Hauri, Christian und Jörg Klemm**, 2001: Projektkultur - das Getriebeöl gegen zuviel Reibung. Internet: <http://www.viv.ch/Scripts/oktober01.pdf>.

**Heeks, Richard**, 1998: Successfull Approaches to Information Age Reforms. Internet: <http://www.ctg.albany.edu/research/workshop/3-heeks-infoage.pdf>.

- 1999a: Better Information Age Reform: Reducing the Risk of Information System Failure. In: R. Heeks (Hg.), Reinventing Government in the Information Age. International practice in IT-enabled public sector reform: 75-112. London, New York: Routledge.

- 1999b: Reinventing Government in the Information Age. In: R. Heeks (Hg.), Reinventing Government in the Information Age. International practice in IT-enabled public sector reform: 9-21. London, New York: Routledge.

- (Hg.), 1999c: Reinventing Government in the Information Age. International practice in IT-enabled public sector reform. London, New York: Routledge.

- 2001a: Building e-Governance for Development: A Framework for National and Donor Action, i-Government Working Paper Series No. 12. Internet: [http://idpm.man.ac.uk/wp/igov/igov\\_wp12.pdf](http://idpm.man.ac.uk/wp/igov/igov_wp12.pdf).

- 2001b: Understanding e-Governance for Development, i-Government Working Paper Series No. 11. Internet: [http://idpm.man.ac.uk/wp/igov/igov\\_wp11.pdf](http://idpm.man.ac.uk/wp/igov/igov_wp11.pdf).

**Heeks, Richard und Subhash Bhatnagar**, 1999: Understanding Success and Failure in Information Age Reform. In: R. Heeks (Hg.), Reinventing Government in the Information Age. International practice in IT-enabled public sector reform: 49-74. London, New York: Routledge.

**Heeks, Richard und Anne Davies**, 1999: Different Approaches to Information Age Reform. In: R. Heeks (Hg.), Reinventing Government in the Information Age. International practice in IT-enabled public sector reform: 22-48. London, New York: Routledge.

**Heideloff, Frank und Tobias Radel**, 1997: Organisation von Innovation - Strukturen, Prozesse, Interventionen. München, Mering: Hampp.

**Heimbrock, Klaus Juergen**, 2000: Die Rolle des Personalmanagements bei der Unternehmensentwicklung, Dissertation an der Universität Flensburg. Internet: <http://www.zhb-flensburg.de/dissert/heimb/>.

**Heinrich, Peter und Jochen Schulz zur Wiesch**, 1998: Wörterbuch zur Mikropolitik. Opladen: Leske + Budrich.

**Heisenews**, 2001: Firmen mit IT-Projekten meist zufrieden. Internet: <http://www.heisenews.de/newsticker/data/thd-21.06.01-000/>.

**Heitsch, Sven et al.**, 2001: A New Look Into Garbage Cans - Petri Nets and Organizational Choice. Internet: <http://www.informatik.uni-hamburg.de/TGI/forschung/projekte/sozionik/publ/HHM00.pdf>.

**Hill, Hermann**, 1997: Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung. Internet: <http://www.hfv-speyer.de/lst/hill/Organisationsformen.pdf>.

**Hoch, Detlev J. et al.**, 2005: Erfolgreiches IT-Management im öffentlichen Sektor. Managen statt verwalten. Wiesbaden: Gabler.

**Hofacker, Ingo**, 1998: Ein spieltheoretischer Erklärungsansatz zur Entstehung strategischer Allianzen. Internet: <http://www.bwl.univie.ac.at/bwl/org/Forschung/Workingpapers/OP9802.pdf>.

**Hofstede, Geerd H.**, 1980: Culture,s Consequences. International Differences in Work-Related Values. Beverly Hills, London.

**Hölzle, Philipp und Carolin Grüning**, 2002: Projektmanagement. Professionell führen - Erfolge präsentieren. Freiburg: Haufe.

**Howaldt, Jürgen und Ralf Kopp (Hg.)**, 1998: Sozialwissenschaftliche Organisationsberatung. Auf der Suche nach einem spezifischen Beratungsverständnis. Berlin: Edition Sigma.

**Hruschka, Erna**, 1969: Versuch einer theoretischen Grundlegung des Beratungsprozesses. Meisenheim am Glan: Anton Hain.

**Huch, Burkhard**, 1986: Einführung in die Kostenrechnung. Würzburg, Wien: Physica.

**Jann, Werner**, 1984: Verwaltung im politischen Prozess. Staats- und Kommunalverwaltung: 37-43.

- 2002a: Entwicklungen der Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa - organisationstheoretische Zugänge und Hypothesen. In: K. König (Hg.), Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept. Berlin: Duncker & Humblodt.

- 2002b: Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung. In: K. König (Hg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert: 425-447. Baden-Baden: Nomos.

Computerwoche Nr. 31 vom 02.08.2002: Schlechte Noten für IT-Berater. CW-Umfrage: "Wie zufrieden sind Sie mit Ihrem IT-Dienstleister?" von **jha**

**Johnson, Jim et al.**, 2001: Collaborating on Project Success. Internet: <http://www.fusebox.org/70percentfailure.pdf>.

**Jonas, Hans**, 1984: Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

**Jost, Peter J.**, 1998: Strategisches Konfliktmanagement in Organisationen. Eine spieltheoretische Einführung. Wiesbaden: Gabler.

- **(Hg.)**, 2001: Die Spieltheorie in der Betriebswirtschaftslehre. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

**Kaczorowski, Willi et al.**, 2003: eGovernment in den Bundesländern - Sachstand und Perspektiven -. Internet: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01574.pdf>.

**Kaerner, Martin**, 2004: Die Todesspirale der finanziellen Unterdeckung in Projekten. Internet: [http://www.competence-si-te.de/projektmanagement.nsf/7BED8C566FE06DF2C1256E650058CCC8/\\$File/projektfinanzierung.pdf](http://www.competence-si-te.de/projektmanagement.nsf/7BED8C566FE06DF2C1256E650058CCC8/$File/projektfinanzierung.pdf).

**Kaiser, Heinz J. und Hans-J. Seel**, 1981: Sozialwissenschaft im Dialog. Die methodischen Prinzipien der Beratungsforschung. Weinheim, Basel: Beltz.

**Kant, Immanuel**, 1975: Die drei Kritiken. Stuttgart: Kröner.

**KBSt**, 2004: V-Modell XT. Internet: [http://www.kbst.bund.de/static/pdf/V\\_Modell\\_XT\\_Komplett.pdf](http://www.kbst.bund.de/static/pdf/V_Modell_XT_Komplett.pdf).

**Keese, Christoph**, 2004: Toll Collect und die Cover-your-ass-Strategie. Internet: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,287582,00.html>.

**Keller, Christel**, 1998: Der Begriff "Globale Informationsgesellschaft": Wissenschaftliche Theorie, Politisches Programm - Globalisierte Geschäftssphäre, Dissertation an der Universität Tübingen. Internet: <http://www.informatik.uni-tuebingen.de/FILES/bibliothek/wsi-98-8.pdf>.

**Kellner, Hedwig**, 2001: Die Kunst, IT-Projekte zum Erfolg zu führen. Ziele - Strategien - Teamleistungen, 2. Aufl. München, Wien: Hanser.

**KGSt**, 1991: Bericht Nr. 12/1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung - Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell.

- 1993: Bericht Nr. 5/1993: Das neue Steuerungsmodell.

**Kieser, Alfred**, 2001a: Managementlehre und Taylorismus. In: A. Kieser (Hg.), Organisationstheorien, 4. Aufl: 65-99. Stuttgart, Köln, Berlin: Kohlhammer.

- (Hg.), 2001b: Organisationstheorien, 4. Aufl. Stuttgart, Köln, Berlin: Kohlhammer.

**Knaack, Ildiko**, 2000: Die Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen in der öffentlichen Verwaltung als IT-organisatorischer Gestaltungsprozess, Dissertation an der Humboldt-Universität Berlin. Internet: <http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/knaack-ildiko-1999-12-08/PDF/Knaack.pdf>.

**Koch, Rainer**, 2003: Öffentliche Dienste in der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Zur Optimierung inkrementaler Strategien der Modernisierung öffentlicher Dienste. In: R. Koch und P. Conrad (Hg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung: 7-35. Wiesbaden: Gabler.

**König, Eckard und Gerda Volmer**, 2000: Systemische Organisationsberatung. Grundlagen und Methoden, 7. Aufl. Weinheim: Deutscher Studienverlag.

**König, Klaus**, 2001: Towards a Regulatory Policy for Public Administration. Internet: <http://www.lib.bke.hu/gt/2001-1-2/konig.pdf>.

- 2002: Zur Typologie öffentlicher Verwaltung. In: C.-E. Eberle et al. (Hg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag: 693-708. München: C.H.Beck.

**König, Klaus und Natascha Füchtner**, 2000: "Schlanker Staat" - eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund. Baden-Baden: Nomos.

**Kooperationsausschuss**, 1979: Kostenverteilung bei Weitergabe sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren - Kieler Beschlüsse (in der Fassung von 1979), Auszug aus der Niederschrift (zu TO-Punkt 5) der Sitzung des KoopA ADV am 24./25.09.1979 in München. Internet: <http://www.koopa.de/Dokumente/KielerBeschlFass79.pdf>.

- 2002: Handreichung zur Anwendung der Kieler Beschlüsse, Beschluss des Kooperationsausschusses ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich vom 15.07.2002 (Nr. 3U - 07/2002). Internet: [http://www.koopa.de/Schwerpunktthemen/Kieler\\_Beschluesse/Kieler\\_Beschluss150702.pdf](http://www.koopa.de/Schwerpunktthemen/Kieler_Beschluesse/Kieler_Beschluss150702.pdf).

**Korac-Kakabadse, Nada et al.**, 2000: The Impact of Information Technology on the Ethics of Public Sector Management in the Third Millennium. Internet: [http://www.spaef.com/GVER\\_PUB/v2n1/v2n1\\_korac.PDF](http://www.spaef.com/GVER_PUB/v2n1/v2n1_korac.PDF).

**Koskela, Laura und Greg Howell**, 2002: The Theory of Project Management: Explanation to Novel Methods. Internet: <http://www.cpgec.ufrgs.br/norie/iglc10/papers/47-Koskela&Howell.pdf>.

**Krüsi Schädle, Monika**, 2001: Unterschiede zwischen erfolgreichen und nicht-erfolgreichen Business-Process-Reengineering-Projekten, Dissertation an der Universität Zürich. Zürich: Universitätsverlag.

**Küpper, Willi und Anke Felsch**, 2000: Organisation, Macht und Ökonomie. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**Küpper, Willi und Günther Ortmann**, 1988: Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**Lehmann**, 2001: Projektarbeit und Verwaltungskultur, Bundesverwaltungsamt Info 1664. Internet: [http://www.bva.bund.de/imperia/md/content/bbb\\_win/organisation/14.pdf](http://www.bva.bund.de/imperia/md/content/bbb_win/organisation/14.pdf).

Die Zeit Nr. 1 vom 22.12.2003: Das Prinzip Zahnbürste. von **Leicht, Robert**

**Lindblom, Charles E.**, 1968: The Policy-making Process. New Jersey: Englewood Cliffs.

**Lüder, Klaus**, 2004: Zur Erklärung von Reformprozessen in Verwaltungen, dargestellt am Beispiel von Rechnungswesen-Innovationen. In: A. Benz et al. (Hg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung – Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag: 75-86. Berlin: Duncker & Humblot.

**Luhmann, Niklas**, 1971: Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers. In: R. Mayntz (Hg.), Bürokratische Organisation, 2. Aufl: 36-47. Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

- 1976: Funktionen und Folgen formaler Organisation, 3. Aufl. Berlin: Duncker & Humblodt.

- 1983: Legitimation durch Verfahren. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- 1988: Macht, 2. Aufl. Stuttgart: Enke.

- 1993: Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, 4. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- 1997a: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Band I. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- 1997b: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Band II. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- 1999: Die Wirtschaft der Gesellschaft, 3. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- 2000: Organisation und Entscheidung. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Die Zeit Nr. 11 vom 04.03.2004: Großspurig und teuer. von **Lütke, Gunhild**

**Machura, Stefan**, 2000: Wie politisiert ist die Ministerialverwaltung? Internet: <http://www.rz.unibw-muenchen.de/~s11bsowi/pdf/ministrial.html>.

**Mack, Julian**, 2000: Softwareentwicklung als Expedition. Leinfelden-Echterdingen: Kohlhammer.

- 2002: Was Projektmanager von Expeditionen lernen können. Internet: <http://www.netobjectdays.org/pdf/01/papers/node/mack.pdf>.

**Madauss, Bernd-J.**, 1984: Projektmanagement. Ein Handbuch für Industriebetriebe, Unternehmensberater und Behörden. Stuttgart: C.E. Poeschel.

**March, James G. und Herbert A. Simon**, 1995: Organizations, 2. Aufl. Cambridge, Massachusets.

**Martinsen, Renate et al.**, 2000: Einleitung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 31: VIII-XIX.

**Mauch, Siegfried**, 1999: Qualitätsmanagement und lernende Organisation. Stuttgart: Stabsstelle für Verwaltungsreform im Innenministerium Baden-Württemberg.

**Mayntz, Renate (Hg.)**, 1971a: Bürokratische Organisation, 2. Aufl. Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

- 1971b: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und der Organisationssoziologie. In: R. Mayntz (Hg.), Bürokratische Organisation, 2. Aufl: 27-35. Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

- 1977: Soziologie der Organisation, 9. Aufl. Reinbek: Rowohlt.

- 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.

- 2000: Triebkräfte der Technikentwicklung und die Rolle des Staates. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 31: 3-18.

**Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf**, 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, New York: Campus.

**Mehlmann, Alexander**, 1997: Wer gewinnt das Spiel? Spieltheorie in Fabeln und Paradoxa. Braunschweig, Wiesbaden: Vieweg.

**Meisner, Michael et al.**, 1991: Personal und neue Technologien. Organisatorische Auswirkungen und personalwirtschaftliche Konsequenzen. München, Wien: Oldenbourg.

**Meyer, Matthias und Jens Aderhold**, 2002: Evolution psychischer Prozesse in virtuellen Unternehmen. Eine theoretische und empirische Untersuchung subjektiver Konstruktionen von sich verändernden sozialen Beziehungen im Netzwerkkontext. Internet: [http://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/bwl5/personal/mmeyer/v8\\_evolution.pdf](http://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/bwl5/personal/mmeyer/v8_evolution.pdf).

**Meyers-Lexikonredaktion (Hg.)**, 1999: Meyers großes Taschenlexikon. Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich: B.I.-Taschenbuchverlag.

**Mezger, Erika**, 2002: Was leisten Leistungsanreize? Ergebnisse einer Recherche zu Leistungsanreizen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Internet: <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrv/pdf/la151101.pdf>.

**Modrow-Thiel, Brita**, 1993: Qualitative Interviews - Vorgehen und Probleme. In: F. G. Becker und A. Martin (Hg.), Empirische Personalforschung. Methoden und Beispiele: 129-146. München, Mering: Hampf.

**Morath, Frank A.**, 1998: Integrative Verwaltungsreform. Konzepte - Empirie - Erfahrungsberichte. Internet: [http://www.ub.uni-konstanz.de/v13/volltexte/1999/291/pdf/291\\_1.pdf](http://www.ub.uni-konstanz.de/v13/volltexte/1999/291/pdf/291_1.pdf).

**Muhr, Thomas**, 2004: Organisation und Macht. Mikropolitische Fallstudie einer Organisationsberatung, Dissertation an der Universität Bielefeld. Internet: [http://bieson.ub.uni-bielefeld.de/volltexte/2005/691/pdf/Dissertation\\_Thomas\\_Muhr.pdf](http://bieson.ub.uni-bielefeld.de/volltexte/2005/691/pdf/Dissertation_Thomas_Muhr.pdf).

**Müller-Jentsch, Walther et al.**, 1997: Neue Technologien in der Verhandlungsarena. Schweden, Großbritannien und Deutschland im Vergleich. München, Mering: Hampp.

**Nagel, Erik und Werner R. Müller**, 1999: New Public Management: (k)ein Wandel ohne Kulturentwicklung(!). Internet:

[http://www.unibas.ch/wwz/ofp/pdf/Publikationen/WM/new\\_public\\_management\\_wm.pdf](http://www.unibas.ch/wwz/ofp/pdf/Publikationen/WM/new_public_management_wm.pdf).

**Naschold, Frieder**, 1993: Modernisierung des Staates: Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin: Edition Sigma.

- 1995: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin: Edition Sigma.

- 1997: Die Siemens AG: Inkrementale Anpassung oder Unternehmenstransformation? Arbeit, 2: 173-196.

**Naschold, Frieder und Jörg Bogumil**, 1998: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen: Westdeutscher Verlag.

**Neubauer, Michael**, 2003: Krisenmanagement in Projekten., 2. Aufl. Berlin: Springer.

**Neuberger, Oswald**, 1995: Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen. Stuttgart: Enke.

- 2000: Individualisierung und Organisation. Die wechselseitige Erzeugung von Individuum und Organisation durch Verfahren. In: G. Ortmann et al. (Hg.), Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft, 2. Aufl: 487-522. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- 2002: Führen und führen lassen. Ansätze, Ergebnisse und Kritik der Führungsforschung, 6. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius.

**Niklas, Cornelia**, 2004: Entscheidungssicherheit - Erfolgsfaktor im Projektmanagement. Internet:

<http://www.competence->

[si-](http://www.competence-)

[te.de/projektmanagement.nsf/9C722FDAC5748509C1256E45004EF3FE/\\$File/entscheidungssicherheit\\_erfolgsfaktor.pdf](http://www.competence-si-te.de/projektmanagement.nsf/9C722FDAC5748509C1256E45004EF3FE/$File/entscheidungssicherheit_erfolgsfaktor.pdf).

**Nullmeier, Frank**, 2000: Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 31: 248-267.

**OECD**, 2001a: The Hidden Threat to E-Government. Avoiding large government IT failures, OECD Public Management Policy Brief. Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/19/12/1901677.pdf>.

- 2001b: Information and communication technology (ICT) expenditures, OECD Public Management Policy Brief. Internet: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/92-2001-04-1-2987/PDF%5CB2.pdf>.

- 2001c: Management of Large Public IT Projects: Case Studies, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris 21-22 May 2001. Internet:  
[http://www.oalis.oecd.org/oalis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c1256985004c66e3c1256a50005beddc/\\$FILE/JT00107998.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c1256985004c66e3c1256a50005beddc/$FILE/JT00107998.PDF).

**Oeser, Reinhard**, 1998: Softwareprojektmanagement aus Auftraggebersicht zur Umsetzung telemedizinischer Konzepte, Diplomarbeit an der Technischen Universität Wien. Internet:  
[http://www.telemedizin.at/medizin/download/oeser\\_diplomarbeit.pdf](http://www.telemedizin.at/medizin/download/oeser_diplomarbeit.pdf).

**Offe, Claus**, 1974: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns. Leviathan: 333-345.

**Ohene, J.**, 1996: ISO 9001 - Implementierung eines QMS in einem mittelständischen Betrieb mit Hilfe von Projektmanagement, Diplomarbeit an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin. Internet:  
<http://www.diplomica.com/db/diplomarbeiten1334.html>.

**Oppen, Maria; Wegener, Alexander**, 1998: Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive. Internet:  
<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/1998/ii98-206.pdf>.

**Ortmann, Günther**, 1984: Der zwingende Blick. Personalinformationssysteme - Architektur der Disziplin. Frankfurt am Main, New York: Campus.

- 1989: Management und Betriebsrat: Mikropolitik bei der Einführung von EDV-Systemen. In: G. Ortmann und A. Windeler (Hg.), Umkämpftes Terrain. Managementperspektiven und Betriebsratspolitik bei der Einführung von Computersystemen: 1-22. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- 1994: Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- 2003: Regel und Ausnahme. Paradoxien sozialer Ordnung, 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

**Ortmann, Günther et al. (Hg.)**, 2000a: Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft, 2. Aufl. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- 2000b: Organisation als reflexive Strukturation. In: G. Ortmann et al. (Hg.), 2. Aufl: 315-354. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**Ortmann, Günther und Arnold Windeler (Hg.)**, 1989: Umkämpftes Terrain. Managementperspektiven und Betriebsratspolitik bei der Einführung von Computersystemen. Opladen: Westdeutscher Verlag.

**Ortmann, Günther et al.**, 1990: Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**Osterloh, Margit und Jetta Forst**, 2001: Der schwere Weg von der Organisationstheorie zum Organisationsdesign. Internet: <http://www.unizh.ch/ifbf/orga/downloads/publikationen/C78dbw.pdf>.

**Osterloh, Margit und Simon Grand**, 1998: Praxis der Theorie - Theorie der Praxis. Zum Verhältnis von Alltagstheorien des Managements und Praktiken der theoretischen Forschung. Internet: <http://www.unizh.ch/ifbf/orga/downloads/publikationen/C72PraxisTheorie.pdf>.

**Peristeras, Vassilios et al.**, 2003: Realising e-Government: Architected/Centralized versus Interoperable/Decentralized ICTs and Organizational Development. Internet: [http://www.untcentre.org/other\\_root/newsletters/egov%20papers/Egpa%202002%20paper%20final.pdf](http://www.untcentre.org/other_root/newsletters/egov%20papers/Egpa%202002%20paper%20final.pdf).

**Petermann, Thomas**, 2001: Innovationsbedingungen des E-Commerce - das Beispiel Produktion und Logistik, Hintergrundpapier des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag. Internet: <http://www.tab.fzk.de/de/projekt/zusammenfassung/hp-6.pdf>.

**Picot, A. et al.**, 1999: Management von Reorganisationen. Maßschneidern als Konzept für den Wandel. Wiesbaden: Gabler.

**Picot, Arnold et al.**, 2004: Organisation. Eine ökonomische Perspektive, 3. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

**Pitschas, Rainer**, 1999: Verwaltungsmodernisierung, Dienstrechtsreform und neues Personalmanagement. Die Verwaltung, 3: 1-19.

**Polscheit, Frank**, 2001: Projektmanagement. Internet: <http://www.polscheit.de/der-termin.htm>.

**Popper, Karl R.**, 2002: Alles Leben ist Problemlösen. Über Erkenntnis, Geschichte und Politik. München: Piper.

**Preter, Andreas**, 1997: Teambildung für Projekte. Eine Analyse auf Basis der Agency-Theorie, Diplomarbeit an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Internet: <http://andreas.hv-preter.com/docs/diplomarbeit.pdf>.

**PWC, Deutsche Revision**, 2000: Die Zukunft heißt E-Government. Deutschlands Städte auf dem Weg zur virtuellen Verwaltung. Ergebnisse einer Umfrage von PWC Deutsche Revision mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Internet: [http://www.pwc.de/30000\\_publicationen/getattach.asp?id=430](http://www.pwc.de/30000_publicationen/getattach.asp?id=430).

**Reich, Robert B.**, 2002: The Future Of Success. Wie wir morgen arbeiten werden. München, Zürich: Piper.

**Reichard, Christoph**, 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin: Edition Sigma.

- 2003: Ansätze zur Steuerung des individuellen Leistungsverhaltens im öffentlichen Dienst: Stand und Perspektiven. In: R. Koch und P. Conrad (Hg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung: 219-237. Wiesbaden: Gabler.

**Reinermann, Heinrich**, 2000: Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen. Internet: <http://www.hfv-speyer.de/rei/publica/online/spah130.pdf>.

- 2002: Verwaltung in der Informationsgesellschaft. In: K. König (Hg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert: 163-205. Baden-Baden: Nomos.

- 2004: Vom Sein und Sollen der Verwaltungsinformation. In: A. Benz et al. (Hg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung – Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot.

**Reiners, Markus**, 2003: Wandlungsfähigkeit des Staates. Aus Politik und Zeitgeschichte, B51/03: 23-29.

**Rep, I.**, 1995: Ein Instrumentarium zur erfolgreichen Geschäftsprozeß- und Vorgangsorganisation für den Benutzertyp "Unternehmensberater". Am Beispiel von macControll, Diplomarbeit an der Universität zu Köln. Internet: <http://diplomarbeit.de>.

**Rey, Daniel**, 2001: Diagnose von Projektteams. Entwicklung eines systemischen Verfahrens zur Unterstützung von Prozessberatung in komplexen, dynamischen Arbeitsgruppen, Diplomarbeit an der Hochschule für Angewandte Psychologie, Zürich. Internet: <http://www.danirey.ch/pdf/diplomarbeit%20v3.0.pdf>.

**Richter, Reinhard**, 2002: Management von Informatikprojekten. Internet: [http://www.aifb.uni-karlsruhe.de/Lehrangebot/Sommer2002/MvIP/MvIPKap0-2\\_2auf1.pdf](http://www.aifb.uni-karlsruhe.de/Lehrangebot/Sommer2002/MvIP/MvIPKap0-2_2auf1.pdf).

**Ridder, Hans-Gerd und Christina Hoon**, 2000: Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: eine inhalts- und prozessanalytische Untersuchung. Internet: <http://www.wiwi.uni-hannover.de/fbwiwi/forschung/diskussionspapiere/dp-231.pdf>.

**Roellecke, Gerd**, 2000: Die Verwaltungswissenschaft - von außen gesehen. In: K. König (Hg.), Verwaltung und Verwaltungsforschung - Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert: 1-13. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

**Roßnagel, Alexander**, 2001: Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln – unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation. Internet: <http://www.emr-sb.de/news/Hamburg99.PDF>.

Die Zeit Nr. 10 vom 26.02.2004: Geschichten aus dem Tollhaus. von **Rudzio, Kolja et al.**

**Saleck, Theo**, 2003: Auftragsklärung in IT-Projekten. Die Ziele des Kunden erkennen und punktgenau realisieren, 1. Aufl. Braunschweig, Wiesbaden: Vieweg.

- Salzmann, Kai**, 2001: Prozessverbesserung der Projektorganisation, Dissertation an der Universität Göttingen. Internet: <http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2001/salzmann/salzmann.pdf>.
- Scharpf, Fritz W.**, 1974: Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen. Göttingen: Otto Schwarz & Co.
- Schedler, Kuno und Maria Christina Scharf**, 2002: Eploring The Interrelations Between Electronic Government And The New Public Management. A Managerial Framework For Electronic Government. Internet: <http://www.ksg.harvard.edu/cbg/dgworkshop/scharf.pdf>.
- Schelle, Heinz**, 2001: Projekte zum Erfolg führen. Projektmanagement systematisch und kompakt, 3. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Schelle, Heinz et al.**, 1997: Projekte erfolgreich managen (In Zusammenarbeit mit der GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e.V.): Verlag TÜV Rheinland.
- Scheurer, Bernhard M.**, 2002: Intelligentes Projektmanagement. Planen - Wagen - Gewinnen. Stuttgart, München: DVA.
- Schmidt, M.**, 1996: Widerstände bei organisatorischem Wandel. Mechanismen bei Veränderungsprozessen in Organisationen. Frankfurt am Main: Lang.
- Schnapp, Kai-Uwe**, 2001: Politischer Einfluss von Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse des Potenzials von Ministerialbürokratien zur Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse in einundzwanzig OECD-Ländern, Dissertation an der Freien Universität Berlin. Internet: <http://www.politik.uni-halle.de/schnapp/Publication/KUS2001bKurz.pdf>.
- Schneider, Astrid**, 1997: Das Neue Steuerungsmodell der öffentlichen Verwaltung. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Personalwesens, Diplomarbeit an der Universität Konstanz. Internet: [http://www.ub.uni-konstanz.de/v13/volltexte/1999/200/pdf/200\\_1.pdf](http://www.ub.uni-konstanz.de/v13/volltexte/1999/200/pdf/200_1.pdf).
- Scholz, Gero und Markus Warg (Hg.)**, 2001: Großprojekte erfolgreich managen. Mit der Informationsfabrik OSKAR in die IT-Echtzeit, 1. Aufl. Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Schreyögg, Georg**, 1999: Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Mit Fallstudien, 3. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Schuppan, Tino und Christoph Reichard**, 2002: Neue Verwaltungsmodelle braucht das (Flächen-)Land: Verwaltungsmodernisierung mit E-Government. Internet: <http://www.itas.fzk.de/tatup/023/scre02a.pdf>.
- Schuppan, Viktor**, 1999: Das V-Modell 97 als Softwareentwicklungsprozess aus der Sicht des Capability Maturity Models (CMM) für Software, Diplomarbeit an der Technischen Universität München. Internet: <http://www2.inf.ethz.ch/personal/schuppan/VSchuppan-DA.pdf>.

**Schwarz, Christine**, 2003: Evaluation im Spannungsfeld: zwischen Projektmanagement und Politikberatung. Internet: [http://www.wa.uni-hannover.de/wa/WIR/schwarz/X\\_NMB\\_Evalworkshop\\_schwarz.pdf](http://www.wa.uni-hannover.de/wa/WIR/schwarz/X_NMB_Evalworkshop_schwarz.pdf).

**Scott, William Richard**, 1986: Grundlagen der Organisationstheorie /. Frankfurt am Main, New York: Campus.

**Shire, Karen A. und Bernd Bienzeisler (Hg.)**, 2002: Methoden und Konzepte wissensintensiver Dienstleistungsarbeit. Internet: [http://soziologie.uni-duisburg.de/PERSONEN/material/dbei5\\_02.pdf](http://soziologie.uni-duisburg.de/PERSONEN/material/dbei5_02.pdf).

**Simon, Herbert A.**, 1949: Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization. New York: Free Press.

- 1982: Models of Bounded Rationality. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

**Söndgerath, Björn F.**, 2002: Steuerung von Innovationsprojekten unter Einbeziehung von Erfolgsfaktoren, Dissertation an der Otto-von Guericke-Universität Magdeburg. Internet: <http://diglib.uni-magdeburg.de/Dissertationen/2002/bjosoendgerath.pdf>.

**Speier, Frank**, 2002: Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in die Kommunalverwaltung. Eine empirische Untersuchung der Auswirkungen auf die Beschäftigten und personeller Erfolgsfaktoren. Internet: <http://www.dissertation.de/PDF/fs633.pdf>.

**Spörri, S. Manchen et al.**, 2003: Führung und Kommunikation in virtuellen Teams der IT-Branche, Abschlussbericht Projekt Telemanagement. Internet: [http://www.tm.ifap.bepr.ethz.ch/downloads/Abschlussbericht\\_Juli\\_2003.pdf](http://www.tm.ifap.bepr.ethz.ch/downloads/Abschlussbericht_Juli_2003.pdf).

**Sprute, C.**, 2000: Das Interventionspotential des Unternehmenstheater in der Organisationsberatung, Diplomarbeit an der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg. Internet: <http://www.diplomarbeit.de>.

**St Clair, Guy**, 1997: Total Quality Management in Information Services. London, Melbourne, Munich, New Providence, New Jersey: Bowker-Saur.

**Staehe, Wolfgang H.**, 1992a: Funktionen des Managements, 3. Aufl. Bern, Stuttgart: Haupt.

- 1992b: Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, 7. Aufl. München: Vahlen.

**Standish-Group**, 1995: The Standish Group Report. CHAOS, Reprinted here for sole academic purposes with written permission from the Standish Group. Internet: [http://www.projectsart.co.uk/docs/chaos\\_report.pdf](http://www.projectsart.co.uk/docs/chaos_report.pdf).

**Stelzer, Dirk**, 1998: Möglichkeiten und Grenzen des prozessorientierten Software-Qualitätsmanagements, Habilitationsschrift an der Universität Köln. Internet: [http://www.wirtschaft.tu-ilmeneau.de/deutsch/institute/wi/wi3/infothek/documents/habil\\_st.pdf](http://www.wirtschaft.tu-ilmeneau.de/deutsch/institute/wi/wi3/infothek/documents/habil_st.pdf).

**Sydow, Jörg**, 1985: Organisationsspielraum und Büroautomation. Zur Bedeutung von Spielräumen bei der Organisation automatisierter Büroarbeit. Berlin, New York: De Gruyter.

- 1999: Management von Netzwerkorganisationen. Wiesbaden: Gabler.

- 2000: Steuerung von Netzwerken. Wiesbaden: Gabler.

**Taube, Frank**, 1997: Stand der kontinuierlichen Verbesserung in der Softwareentwicklung. Eine empirische Untersuchung bei Softwareunternehmen in Deutschland mit nach ISO 9001 zertifiziertem Qualitätsmanagementsystem, Diplomarbeit an der Universität Köln. Internet:

[http://www.systementwicklung.uni-koeln.de/forschung/veroeffentlichungen/dokumente/Diplomarbeit\\_Taube.pdf](http://www.systementwicklung.uni-koeln.de/forschung/veroeffentlichungen/dokumente/Diplomarbeit_Taube.pdf).

**Taylor, Frederick Winslow**, 1977: Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung. München, Berlin: Oldenbourg.

**Thieme, Werner**, 1987: Über Verwaltungskultur - Ein Versuch. Die Verwaltung, 20: 277-287.

**Torresani, Ghristina**, 2003: Gestaltung kommunikativer Räume in Business-Projekten, Diplomarbeit an der Universität Zürich. Internet:

[http://www.ifi.unizh.ch/ifiadmin/staff/rofrei/DA/DA\\_Arbeiten\\_2003/Torresani\\_Cristina.pdf](http://www.ifi.unizh.ch/ifiadmin/staff/rofrei/DA/DA_Arbeiten_2003/Torresani_Cristina.pdf).

**Türk, Klaus**, 1989: Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung. Ein Trend-Report. Stuttgart: Enke.

- (Hg.), 2000: Hauptwerke der Organisationstheorie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**Tversky, Amos und Daniel Kahneman**, 1986: Rational Choice and the Framing of Decisions. Journal of Business, 59: 251-278.

**Voigt, Stefan**, 2002: Institutionenökonomik. München: Wilhelm Fink.

**Volk, Anne**, 2003: Risikomanagement als Disziplin des Projektmanagements, Diplomarbeit. Internet:

<http://www.projektcontroller.de/Material/Diplomarbeiten/Risikocontrolling/Diplomarbeit.pdf>.

**von Lucke, Jörn und Heinrich Reinermann**, 2000: Speyerer Definition von Electronic Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Internet:

<http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf>.

**Voss, Oliver**, 2005: Vom Computer ausgebremst. Fehlstart an der Uni. Internet:

<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,389261,00.html>.

**Wächter, Hartmut und Günther Vedder**, 2001: Qualitätsmanagement in Organisationen. DIN ISO 9000 und TQM auf dem Prüfstand. Wiesbaden: Gabler.

**Wagner, Albrecht**, 2000: Wege, die im Geh'n entste'n - Wurzeln im Inkrementalismus. Internet: <http://www.wu-wien.ac.at/ifu/risak/texte/original/WAGNER.pdf>.

**Wagner, Dieter**, 1991: Organisation, Führung und Personalmanagement. Neue Perspektiven durch Flexibilisierung und Individualisierung, 2. Aufl. Freiburg: Haufe.

- 1994: Das Verhältnis von Organisation und Personal in der Managementlehre. Der Betriebswirt, 3: 7-11.

**Walgenbach, Peter**, 2001: Giddens' Theorie der Strukturierung. In: A. Kieser (Hg.), Organisationstheorien, 4. Aufl: 355-375. Stuttgart, Köln, Berlin: Kohlhammer.

**Wallerath, Maximilian**, 2000: Die Änderung der Verwaltungskultur als Reformziel. Die Verwaltung, 3: 351-378.

**Weber, Max**, 2002a: Politik als Beruf (1919). In: D. Kaesler (Hg.), Max Weber. Schriften 1894-1922: 512-556. Stuttgart: Kröner.

- 2002b: Soziologische Grundbegriffe (1920). In: D. Kaesler (Hg.), Max Weber. Schriften 1894-1922: 653-716. Stuttgart: Kröner.

- 2002c: Vorbemerkungen (zu den "Gesammelten Aufsätzen zur Religionssoziologie") (1920). In: D. Kaesler (Hg.), Max Weber. Schriften 1894-1922: 557-572. Stuttgart: Kröner.

**Weick, Karl E. und Kathleen M. Sutcliffe**, 2003: Das Unerwartete managen. Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen. Stuttgart: Klett-Cotta.

**Weizenbaum, Joseph**, 1977: Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

**Welz, Hans-Georg**, 2002: Politische Öffentlichkeit und Kommunikation im Internet. Aus Politik und Zeitgeschichte, 39-40: 3-11.

**Wieland, Josef**, 2000: Die Neue Organisationsökonomik. Entwicklung und Probleme der Theoriebildung. In: G. Ortmann et al. (Hg.), Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft, 2. Aufl: 35-66. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**Wildförster, Ricarda und Sascha Wingen**, 2001: Projektmanagement und Probleme. Systemische Perspektiven auf Organisationsberatung und Begleitforschung. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme.

**Willcocks, L.**, 1994: Managing information systems in UK public administration: issues and prospects, Public Administration: 13-32.

**Wilson, David C.**, 1993: A strategy of change. Concepts and controversies in the management of change. London, New York: Routledge.

**Wind, Martin**, 1998: Technisierte Behörden. Verwaltungsforschung und Verwaltungsinformatisierung im Zeitalter der Computernetze, Dissertation an der Universität Gesamthochschule Kassel.

**Windhoff-Héritier, Adrienne**, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt am Main, New York: Campus.

**Wischnewski, Erik**, 2002: Kooperatives Projektmanagement. Strategien zur Verbesserung der Projektabwicklung, 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler.

**Wolf, Guido**, 2000: Die Krisis der Unternehmensberatung. Ein Beitrag zur Beratungsforschung. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

**Wolf, Regina**, 2001: Die häufigsten Probleme im IT-Projektmanagement. Internet:  
<http://www.projektmagazin.de>.

**Zahrnt, Christoph**, 2002: Projektmanagement von IT-Verträgen. Ein Ratgeber für Auftragnehmer und Auftraggeber. Heidelberg: dpunkt-Verl.

**Zangemeister, Andreas**, 1999: Entwicklungsorientiertes Controlling im Total Quality Management. Köln: Deutscher Universitäts-Verlag.