

Stefan Hagen

Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung

GABLER EDITION WISSENSCHAFT

Stefan Hagen

Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung

Spezifika, Problemfelder,
Zukunftspotenziale

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Klaus W. Döring
und Prof. Dr. Frederic Fredersdorf

GABLER EDITION WISSENSCHAFT

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Dissertation der Technischen Universität Berlin, Fakultät I – Geisteswissenschaften, 2009
Tag der wissenschaftlichen Aussprache: 28. November 2008

D 83

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© Gabler | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frauke Schindler / Hildegard Tischer

Gabler ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.gabler.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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

Umschlaggestaltung: Regine Zimmer, Dipl.-Designerin, Frankfurt/Main
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-8349-1580-1

Vorwort

Der viel zitierte „*Wandel, der die einzige Konstante darstellt*“, vollzieht sich mit zunehmender Geschwindigkeit. Den dynamischen Veränderungen sind jedoch nicht mehr nur Bereiche wie Wirtschaft, Wissenschaft oder Gesellschaft unterworfen. Auch im öffentlichen Verwaltungssektor kann ein zunehmender Reform- und Veränderungsdruck festgestellt werden. Als Konsequenz wurden in etlichen Verwaltungseinheiten auf Bundes-, Länder- oder kommunaler Ebene in den vergangenen Jahren Initiativen und Programme unter dem Titel „*Verwaltungsmodernisierung*“ oder auch „*New Public Management*“ initiiert – mit unterschiedlichem Erfolg. Die vorliegende Dissertation widmet sich diesem Themenkomplex. Der Fokus der Arbeit liegt auf den Spezifika, Problemfeldern und Zukunftspotenzialen, die mit der Arbeits- und Organisationsform *Projektmanagement* im Kontext öffentlicher Verwaltungen verbunden sind.

Den Impuls, selbst in diesem Wissensfeld aktiv zu werden, erhielt ich von meinem Freund und Mentor Prof. Dr. Jürgen Polke. Er war es, der mir den praktischen wie auch wissenschaftlichen Zugang zu diesem Feld öffnete. Dafür bin ich ihm sehr dankbar.

Weiters herzlich bedanken möchte ich mich bei Prof. Dr. Klaus W. Döring vom Institut für Berufliche Bildung und Arbeitslehre (ibba) an der Technischen Universität Berlin sowie Prof. (FH) Dr. Frederic Fredersdorf von der Fachhochschule Vorarlberg, der mir hier in Vorarlberg stets mit Rat und Tat zur Seite stand. Ohne die Unterstützung von Prof. Döring und Prof. Fredersdorf wäre die Dissertationsschrift in dieser Form nicht möglich gewesen.

Nicht zuletzt gilt mein besonderer Dank aber jenen Menschen in meinem persönlichen Umfeld, die mich stets bedingungslos gefördert und unterstützt haben. Allen voran danke ich meinen Eltern Anita und Werner, meiner Frau Andrea und unseren beiden Töchtern Lara und Pia. Sie gaben mir die notwendige Energie, Stabilität und Ruhe, um auch in turbulenten Zeiten dieses große Ziel weiter zu verfolgen und schlussendlich zu erreichen.

Geleitwort Prof. Dr. Döring

Projektmanagement ist zu einem zentralen Innovationsprojekt in vielen Unternehmen aufgerückt. Den Hintergrund dafür liefern Zielstellungen der strategischen Unternehmensentwicklung wie grundlegende Kundenorientierung, Flexibilisierung der Unternehmensorganisation, Markt- und Wettbewerbsanpassungen, strategische Personal- und Führungsentwicklung. Kurz: Mit der Einführung von Projektmanagement verbinden sich vielfältige unternehmerische und wirtschaftliche Hoffnungen, die diesen Ansatz in den zurückliegenden 15 Jahren an die Spitze der verfügbaren und realisierbaren Innovationsstrategien gebracht haben.

Der Gedanke, das Projektmanagement auch in den Bereich der öffentlichen Verwaltung zu implantieren, liegt nahe, wenn man die Diskussion um die verkrusteten Strukturen vieler öffentlicher Verwaltungen kennt und ins Kalkül zieht: Verbesserung der Dienstleistungsbereitschaft und Kundenorientierung, zielführenderes und flexibleres Verwaltungshandeln, Aktivierung der Mitarbeiter und Führungskräfte in Richtung auf mehr unternehmerisches Denken und Handeln, Erhöhung des Kostenbewusstseins, Verbesserung des Methodenbewusstseins und der Teamarbeit auf Seiten der Mitarbeiter, Entwicklung eines stärker Mitarbeiter-zentrierten Führungsverhaltens. Das alles sind seröse unternehmerische Zielstellungen eines umfangreicheren Vorarlberger Entwicklungsprojekts der öffentlichen Verwaltung, die mit der Einführung des Projektmanagement-Ansatzes verbunden worden sind.

Stefan Hagen untersucht in der vorliegenden Arbeit empirisch, ob das Unterfangen erfolgversprechend verläuft und verlaufen kann oder nicht. Die Arbeit macht interessant und wichtig, dass – sollte das Vorhaben in Vorarlberg gelingen – einer breiteren Einführung von Projektmanagement in den Bereich des öffentlichen Verwaltungshandelns wenig entgegen gehalten werden könnte. Hagen, der selbst Akteur des Implantationsprojekts ist, hing von Anfang diesbezüglich keinen Illusionen an, und so führt er seine methodisch sauber ausgeführte Untersuchung auch zielorientiert, nüchtern und sachbezogen durch.

Die Ergebnisse seiner qualitativen Studie zeigen eindrucksvoll, dass die Einführung von Projektmanagement in den Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht

einfach per „Dekret-von-oben“ exekutiert werden kann, sondern an die Herbeiführung sorgfältig eruiertter Voraussetzungen gebunden ist. Es sind nicht primär die alten Gewohnheiten und Einstellungen der Mitarbeiter, die hier Probleme machen, sondern – wie Hagen eindrucksvoll zeigen kann – es sind vor allem die im hierarchischen Aufbau der Verwaltung liegenden strukturellen Begrenzungen, die verhindern, dass sich die positiven Auswirkungen gelungenen Projektmanagements einzustellen vermögen.

Das Verdienst Stefan Hagens liegt darin beschlossen, in klarer Form die Chancen und Grenzen einer Übertragung des Projektmanagements in den Bereich der öffentlichen Verwaltung herausgearbeitet zu haben. Zukünftige Planungen werden sich diesbezüglich an dieser hochinteressanten und vielschichtigen Arbeit zu orientieren haben.

Berlin im Februar 2009

Prof. Dr. Klaus W. Döring

Geleitwort Prof. Dr. Fredersdorf

Mit Bezug auf das Konzept und den Terminus „New Public Management“ werden seit den 90er Jahren im deutschsprachigen Raum Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene umgesetzt, um Verwaltungen effizienter, effektiver und bürgerorientierter zu gestalten. Der Ansatz des New Public Management bezieht sich dabei auf Vorläufer aus dem anglo-amerikanischen Raum mit dem Ziel, öffentliche Verwaltungen von Behörden zu modernen Dienstleistungsorganisationen zu reformieren. Dieses engagierte Vorhaben bedeutet, Verwaltungen auf innovative Strategien, Modelle und Maßnahmen auszurichten, die in erfolgreichen – weil konsequent qualitäts- und kundenorientierten – Wirtschaftsunternehmen gang und gäbe sind. Unter anderem sollen damit bürokratische Strukturen gemildert, Prozesse vereinfacht und bürgernähere Interaktionen gestaltet werden.

Ein Mittel, derartige Verwaltungsreformen umzusetzen, liegt nun darin, Theorie, Modell und Praxis eines professionellen Projektmanagements in Verwaltungen einzuführen. Inwiefern das durchaus seit langem bekannte Verfahren des Projektmanagements grundsätzlich geeignet ist, innovative Prozesse der Personal- und Organisationsentwicklung in Verwaltungen anstoßen und nachhaltig tragen, wird in der vorliegenden Arbeit von Stefan Hagen profund ausgebreitet. Dem Autor gelingt es, logisch nachvollziehbar und inhaltlich wie methodisch überzeugend, die Komplexität der Einführung und Umsetzung von Projektmanagement im Verwaltungsbereich nachzuzeichnen und dessen Stärken wie (momentane?) Schwächen herauszuarbeiten.

Durch seine intime Kenntnis des Untersuchungsfelds erhält Stefan Hagen Zugang zu Expertinnen und Experten, die kompetent und authentisch Auskunft über ein durchaus delikates Thema geben. Dadurch gewinnen wir Einblicke in die subjektive Perspektive der Beteiligten an PM-Umsetzung im öffentlichen Sektor. Das Vorgehen ist wissenschaftstheoretisch gut begründet, da in der Literatur zwar Ziele und Wirkungen von „New Public Management“ gut beschrieben sind, wir aber über die Umsetzung speziell von Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen aus dem deutschsprachigen Raum bislang kaum empirische Daten vorzuliegen haben.

Insgesamt gesehen, transportiert die vorgelegte Schrift drei zentrale Innovationsaspekte:

- 1) Theorie und Organisation eines innovativen Projektmanagements werden auf den Bereich öffentlicher Verwaltung schlüssig übertragen.
- 2) Erstmals entsteht ein heuristisches Modell für PM in der öffentlichen Verwaltung, das Potenziale wie Hindernisse aufzuzeigen und auf die Handlungsebene herunterzubrechen vermag.
- 3) Die Mind-Map-Technik wird als Forschungsmethode im Segment qualitativer Datenanalyse gut begründet eingeführt und kompetent umgesetzt.

Der Schrift ist daher eine breite Leserschaft zu wünschen.

Dornbirn im Februar 2009

Prof. Dr. Frederic Fredersdorf

Kurzfassung

Die öffentliche Verwaltung ist einem steigenden Reformdruck ausgesetzt. Sie soll schlanker, effizienter, bürgerorientierter und auch flexibler werden. Die damit verbundenen Herausforderungen sind vielfach enorm. Denn sie erfordern eine Vielzahl struktureller, personeller aber auch kultureller Lernprozesse, die häufig auch mit einem Paradigmenwechsel in den betroffenen Verwaltungssystemen verbunden sind.

Das erkenntnisleitende Interesse der vorliegenden Arbeit besteht darin, einen innovativen Beitrag zur Erforschung von Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung zu liefern. Konkret sollen relevante Rahmenbedingungen identifiziert werden, die zu einem effektiven und effizienten Einsatz von Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungseinheiten beitragen.

Denn gerade die Arbeits- und Organisationsform Projektmanagement birgt erhebliche Potenziale, um den Prozess der Verwaltungsmodernisierung weiter voran zu treiben und zu beschleunigen. Einerseits können durch den Einsatz von Projekten komplexe und neuartige Aufgaben gezielter und schlussendlich erfolgreicher bewältigt werden. Andererseits stellt Projektmanagement aber auch eine wichtige – meist ergänzende – Organisationsform in öffentlichen Verwaltungen dar. Denn die traditionellen, auf Stabilität ausgerichteten Verwaltungsstrukturen sind immer weniger in der Lage, rasch und wirkungsvoll auf komplexe Umfeldveränderungen zu reagieren.

Das durchgeführte Forschungsprojekt, basiert wissenschaftlich auf zwei zentralen Säulen. Einerseits wurde eine umfassende Studie von deutsch- und englischsprachiger Literatur durchgeführt, welche den „State of the Art“ im Projektmanagement und insbesondere im Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen reflektieren soll. Weiters wurde eine Einzelfallstudie durchgeführt, welche mittels qualitativer Instrumente den Fall der „Vorarlberger Landesverwaltung“ untersuchte und erforschte.

Das Ergebnis der Arbeit besteht aus einem Modell für „Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung“, 10 Hypothesen, die sich daraus ableiten sowie konkreten Empfehlungen für die Verwaltungspraxis.

Abstract

Public administration is constantly exposed to become leaner, more efficient, more citizen-oriented, and also more flexible. The challenges which are linked to this clamour are enormous. Because they involve a series of structural, personal, and cultural learning processes, which should very often lead to a paradigm shift in the affected administrations.

The major scientific interest of this work lies in making a substantial contribution to further explore the field of „project management in public administration“. This means that relevant factors for effective and efficient implementation and application of project management in public administration units should be found.

Project management is an organisational approach which implies a considerable potential to further develop and speed up processes in New Public Management. On one side, complex and innovative tasks can be solved by project teams much more focused and more successfully. Moreover, project management is an important, mostly complementary, organisational approach in public service organisations. Because traditional, hierarchical structures in public organisations are not designed to react quickly and effectively to complex changes in the administration's environment.

This research project is based on two pillars. Firstly, an extensive study of state-of-the-art literature in German and English-speaking countries was made. The focus was on project management and project management in public services. Secondly, a single case study of „The Public Administration of the Federal Country of Vorarlberg“ was carried out by using qualitative instruments and methods.

The major result of the thesis is a theoretical model for „project management in public administration“. Furthermore, 10 conjectures as well as concrete recommendations for practical adaptation have been developed.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Geleitwort Prof. Dr. Döring.....	VI
Geleitwort Prof. Dr. Fredersdorf.....	VIII
Kurzfassung	X
Abstract.....	XI
1. Einleitung.....	1
1.1 Problemstellung und Anlass	1
1.2 Wissenschaftliches Erkenntnisinteresse und Zielsetzung	5
1.3 Untersuchungsgegenstand.....	7
1.4 Aufbau und empirisches Vorgehen	10
1.5 Position und Vorverständnis des Autors	13
Teil I: Theoretische Fundierung	17
2. Gründe für Projektmanagement	18
3. Projektmanagement als durchgängige Theorie.....	28
3.1 Begriffsdefinitionen	28
3.1.1 Projekt	28
3.1.2 Management.....	32
3.1.3 Projektmanagement.....	34
3.2 Evolutionsphasen des Projektmanagementkonzepts	38
3.2.1 Klassisch-logisches Projektmanagement.....	40
3.2.2 Phasenorientiertes Projektmanagement	41
3.2.3 Systemorientiertes Projektmanagement	42
3.2.4 OE/PE-orientiertes Projektmanagement.....	44
3.2.5 Agiles, evolutionäres Projektmanagement.....	48
3.2.6 Relevanz für die vorliegende Arbeit.....	50
3.3 Einsatzfelder des Projektmanagements	51
3.4 Nationale und internationale PM Normen und Standards.....	54
3.4.1 Project Management Institute (PMI®).....	56

3.4.2	International Project Management Association (IPMA)	61
3.4.3	International Organization for Standardization (ISO).....	64
3.4.4	Office of Government Commerce (OGC).....	67
3.4.5	Anwendung der PM Standards	70
3.4.6	Relevanz für die vorliegende Arbeit.....	73
4.	Projektmanagement als Methodik	75
4.1	Bedeutung der Methodik	76
4.2	Projektmanagement-Prozess.....	77
4.3	Projektprozesse	80
4.4	Wissensgebiete des Projektmanagements.....	84
4.5	Relevanz für die vorliegende Arbeit.....	88
5.	Projektmanagement als Organisationsansatz.....	89
5.1	Organisationsbegriff	89
5.2	Organisation im Gesamtkontext.....	93
5.3	Organisationsprofile	96
5.3.1	Technostruktur vs. Soziostruktur	98
5.3.2	Paläste vs. Zelte	102
5.3.3	Hierarchien vs. Netze	105
5.3.4	Fremdorganisation vs. Selbstorganisation	110
5.3.5	Relevanz für die vorliegende Arbeit.....	116
5.4	Organisationsformen im Projektmanagement	117
5.4.1	Funktionale Projektorganisation	122
5.4.2	Matrix-Projektorganisation.....	129
5.4.3	Reine Projektorganisation	132
5.5	Die Projektorientierte Organisation (POO).....	136
5.6	Wahl einer geeigneten Organisationsform.....	139
6.	PM in der öffentlichen Verwaltung	144
6.1	Öffentliche Verwaltung im politischen System.....	146
6.2	Auftrag und Leistungen öffentlicher Verwaltungen.....	148
6.3	Bürokratieansatz nach Max Weber	150
6.4	Exkurs: New Public Management	155
6.4.1	Definition und Merkmale	155

6.4.2	NPM Gesamtmodell.....	157
6.5	PM als durchgängige Theorie in der öffentlichen Verwaltung.....	166
6.5.1	Begriffsdefinition	166
6.5.2	Evolutionsphasen des Projektmanagementkonzepts.....	167
6.5.3	Einsatzfelder des Projektmanagements	168
6.5.4	Nationale und internationale PM-Normen und Standards.....	170
6.6	PM als Methodik in der öffentlichen Verwaltung.....	171
6.6.1	Bedeutung der Methodik	171
6.6.2	Projektmanagement-Prozess / Projektprozesse	171
6.6.3	Wissensgebiete des Projektmanagements	172
6.7	PM als Organisationsansatz in der öffentlichen Verwaltung	173
6.8	Sensibilisierendes Modell: Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung.....	177
Teil II: Empirische Untersuchung.....		179
7.	Wissenschaftstheoretische Grundlagen.....	180
7.1	Quantitative vs. qualitative Verfahren in den Sozialwissenschaften.....	183
7.2	Umsetzung des qualitativen Forschungsansatzes	186
8.	Forschungsdesign	189
8.1	Forschungsablauf.....	189
8.2	Forschungsansatz Einzelfallstudie	195
8.3	Problemzentriertes Interview	202
8.3.1	Problemanalyse.....	205
8.3.2	Sensibilisierendes Modell	208
8.3.3	Leitfaden.....	209
8.3.4	Pretest und Datenerhebung	210
8.3.5	Auswertungsverfahren: Qualitative Inhaltsanalyse und MindMapping.....	212
8.4	Leistungen und Grenzen des Forschungsansatzes	224
9.	Ergebnisse der Untersuchung.....	229
9.1	Charakteristika und Umfeld öffentlicher Verwaltungen	230
9.2	Organisation.....	235

9.3	Standards & Methodik	239
9.4	Qualifizierung	240
9.5	Kultur	244
9.6	Entwicklungspotenziale & Ausblick	248
Teil III: Anwendung und Diskussion.....		251
10.	Erweitertes Modell: Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung	252
10.1	Differenzierung der PM Anwendungsbereiche	253
10.2	Organisation & Strukturen	254
10.3	Qualifizierung	257
10.4	Standards & Methodik	259
10.5	Verwaltungskultur.....	261
10.6	Umfeld der Verwaltung	263
10.7	Handlungsempfehlungen für die Verwaltungspraxis.....	264
11.	Kritische Würdigung und Ausblick.....	267
11.1	Forschungsdesign und -durchführung.....	267
11.2	Forschungsperspektiven.....	268
Anhang		271
Interview-Leitfaden		272
Mindmap Auswertungsverfahren.....		275
Literaturverzeichnis		276
Abbildungsverzeichnis.....		307
Tabellenverzeichnis		310
Abkürzungsverzeichnis		312