

# Projektgestaltung für die wirkungsorientierte Steuerung

## Neue Herausforderungen für IT-Verfahren und IT-Projekte

Nach der Einführung der Doppik beschäftigt sich die öffentliche Verwaltung zunehmend mit der Neuausrichtung der Haushalts- und Verwaltungssteuerung. In der Konsequenz entstehen aus einem solchen Vorhaben häufig komplexe IT-Projekte, die weder technisch noch organisatorisch mit der Einführung eines neuen Rechnungswesensstils vergleichbar sind. Zentraler Erfolgsfaktor ist ein auf die spezifischen Rahmenbedingungen des Projekts abgestimmter IT-Projektmanagement-Ansatz.

**M**it der Umstellung auf die Doppik haben viele öffentliche Organisationen neue IT-Verfahren eingeführt. Häufig wurde die Umstellung des Rechnungswesensstils genutzt, um die IT-Landschaft zu modernisieren. Enterprise-Resource-Planning(ERP)-Systeme wurden eingeführt, um eine möglichst hohe Prozessabdeckung innerhalb eines einheitlichen Systems zu erreichen und mit optimierten Prozessen die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern. Innerhalb des letzten Jahrzehnts wurde so in der öffentlichen Verwaltung ein hohes Know-how im Bereich des Managements von IT-Projekten aufgebaut.

Bei vielen öffentlichen Organisationen steht nun der nächste konsequente Schritt an: der Umbau des Steuerungsmodells von einer inputorientierten Finanzsteuerung zu einer output- bzw. outcomeorientierten, also einer an Produkten und Leistungskennzahlen ausgerichteten Steuerung. Ein Vorhaben, das umfassend die Prozesse von Haushaltsplanung, Haushaltssteuerung und Haushaltsrechnung beeinflusst und folglich auch Veränderungsbedarfe in der IT-Unterstützung nach sich zieht.

An dieser Stelle ist festzustellen, dass Umsetzungsprojekte, die im erprobten Stil einer erfolgreichen ERP-Einführung aufgesetzt und durchgeführt werden, nicht zeitgerecht, außerhalb des geplanten Budgets oder mit deutlich reduziertem Funktionsumfang abgeschlossen werden – oder in nicht wenigen Fällen sogar ganz scheitern. Diese Entwicklungen belegt unter anderem der Chaos-Report des Unternehmens Standish Group. Er zeigt für das Jahr 2010, dass nicht einmal 30 % der IT-Projekte erfolgreich beendet wurden.

Es stellt sich die Frage, warum das trotz wachsender Qualifizierung und Management-Kapazitäten so ist. Unsere Erfahrungen aus Projekten zeigen, dass die Identifizierung und die Handhabung der Rahmenbedingungen, unter denen ein IT-Projekt durchgeführt wird (z. B. fehlende oder nur abstrakt vorliegende fachliche Vorgaben), entscheidend sind.

### Modernisierungstrends in der öffentlichen Verwaltung

Im Bereich des öffentlichen Haushaltswesens finden mit Einführung der Doppik und einer darauf aufgesetzten



**Dr. Jörg Erdmann** ist Bereichsleiter bei der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH



**Fabian Haaßengier** ist Berater bei der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH

wirkungsorientierten Steuerung viele Veränderungen statt, die grundlegende Auswirkungen auf die angewendeten technischen Lösungen, die Verfahren und die zugrunde liegenden IT-Architekturen haben.

Mit der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik lag der Fokus der IT in der Regel auf der Ablösung der Rechnungswesenverfahren und einzelner Fachverfahren durch ihre funktionale Integration in ein ERP-Verfahren. Um den Umbau des Steuerungsmodells zu voll-

die Prozessunterstützung in Kundenprojekten individuell entwickelt werden. Hier ist der Trend zu erkennen, dass Kunden immer häufiger auf Instrumente von Business-Intelligence(BI)-Lösungen zurückgreifen, um eine Integration von Fach- und Finanzdaten zu erreichen.

**Herausforderungen und Umsetzung von IT-Projekten**

Wichtig ist, dass ein IT-Projekt den fachlichen Reifegrad der Organisation und

Diese Betrachtung erfordert vor allem ein geeignetes Projektmanagement, das die Besonderheiten der Organisation und den Entwicklungsbedarf für die Organisation gleichermaßen einbezieht.

Die Kommunikation der Veränderungsprozesse birgt für jedes Projekt andere Herausforderungen und stellt somit auch unterschiedliche Ansprüche an das Projektmanagement.

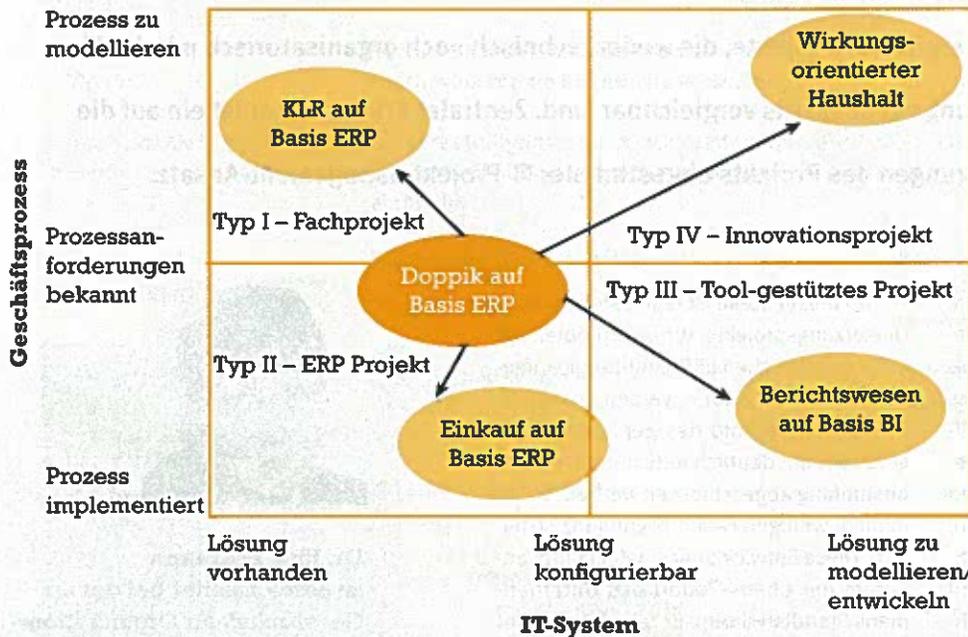
Die Rahmenbedingungen müssen bereits zu Beginn identifiziert werden, da es für den weiteren Erfolg unablässig

ist, zu wissen, welchem Projekttyp man sich gegenüber sieht. Um diese Rahmenbedingungen richtig zu identifizieren, basiert unsere Methodik darauf, eine grundsätzliche Abgrenzung der IT-Projekttypen vorzunehmen (siehe Grafik).

In Abhängigkeit von der Frage, ob bereits fachliche Vorarbeiten (z. B. konkrete Soll-Prozesse) für ein Projekt vorliegen und fertig verfügbare IT-Funktionen im einzuführenden IT-System vorhanden sind, leiten sich daraus unterschiedliche IT-Projekte mit unterschiedlichen Charakteristika und Herausforderungen ab. Ein IT-Projekt richtig zu managen bedeutet, dass die Anforderungen des individuellen Projekts bereits zu Beginn richtig bewertet werden.

Betrachtet man beispielsweise die Einführung eines wirkungsorientierten Haushaltswesens, stellt ein solches Projekt sowohl auf fachlicher Ebene – im Sinne neu zu modellierender Geschäftsprozesse – als auch auf der technischen Ebene – mit der Entwicklung einer leistungsfähigen Lösung – große Herausforderungen an die Organisation und das Projektmanagement. Ein entsprechend typisiertes IT-Projekt verlangt einen spezifischen Projektmanagementansatz mit abgestimmten Instrumenten. In der Folge wollen wir deshalb auf die Besonderheiten dieses Projekttyps eingehen und exemplarisch das Vorgehen dafür aufzeigen.

**Bewertung von Projektanforderungen**



ziehen, muss sich die IT-Architektur noch einmal grundlegend verändern. Ein wirkungsorientiertes Haushaltswesen verlangt eine Verknüpfung von Finanz- und Fachinformationen nicht nur in einem Berichtswesen, sondern durchgehend in allen Prozessen von der Haushaltsplanung über die Haushaltssteuerung bis zur Haushaltsrechnung. Klassische finanzorientierte Verfahren bieten dafür keine ausreichende Prozessunterstützung an. Anders als bei der Einführung eines doppelischen Rechnungswesens sind in diesem Bereich aktuell kaum leistungsfähige Standardlösungen verfügbar. Entsprechend muss

die Spezifika der technischen Lösung berücksichtigt. IT-Projekte lassen sich typisieren, und je nach Typ können geeignete Projektmanagementinstrumente abgeleitet werden. Wir haben dafür eine Methodik erarbeitet, die im Folgenden in Auszügen dargestellt wird.

Der Erfolg, aber auch das Scheitern eines Projekts kann grundsätzlich an den Größen „Zeit“ und „Budget“ festgemacht werden. Darüber hinaus ist aber ganz entscheidend, dass ein IT-Projekt und seine Veränderungen von der betroffenen Organisation als effektiv wahrgenommen und die umgesetzten Veränderungen als nützlich erachtet werden.

## Von der Doppik zur wirkungsorientierten Steuerung

Phasenorientierte Vorgehensmodelle klassischer IT-Projekte erreichen bei Innovationsprojekten wie der Einführung eines wirkungsorientierten Haushaltswesens ihre Grenzen. Klare, konsistente und vollständige fachliche Anforderungen liegen in der Regel nicht vor. Belastbare Fachkonzepte lassen sich unter solchen Rahmenbedingungen nicht formulieren. Für die Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts braucht man Konzepte, die ein iteratives Vorgehen mit laufenden Feedback-Prozessen zulassen. Denn charakteristisch für diese Projekte ist, dass sie zu komplex sind, um sie von Anfang an detailliert planen zu können. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, sollten Innovationsprojekte mittels agiler Projektmanagementmethoden durchgeführt werden. Ansätze wie das Vorgehensmodell „Scrum“ ermöglichen eine schrittweise Konzeption und Realisierung von Anforderungen in kleinen, in sich abgeschlossenen Arbeitspaketen. Die Komplexität des Gesamtvorhabens wird so reduziert und beherrschbar. Zu Beginn eines Projekts wird unter Berücksichtigung der Budget- und Terminrestriktionen eine Projekt-Definition formuliert. Auf dieser Grundlage werden mit Hilfe der geeigneten IT-Tools Lösungen oder Konfigurationen Schritt für Schritt entwickelt. Dem 2012 erschienenen Chaos-Report der Standish Group nach erzielen agile Projektmanagementansätze einen messbaren Erfolg. Demzufolge scheitern lediglich 9 % der nach agilen Methoden gemanagten IT-Projekte.

Um ein Innovationsprojekt erfolgreich durchzuführen, ist eine sinnvolle Komplexitätsreduktion entscheidend für die Beherrschbarkeit eines solchen Projekts. Das kann gelingen, indem kleinstmögliche Lösungselemente oder Komponenten identifiziert werden. Die Anforderungen an den Prozess und die technische Lösung werden gleichlaufend formuliert und umgesetzt. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die schnelle Entwicklung und Rückkopplung von Arbeitsergebnis-

sen, u. a. auch, um schnell auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können, ohne dabei hohe Zusatzkosten zu produzieren.

## Scrum – Innovationsprojekte richtig managen

Die Scrum-Methode ist die Variante agiler Projektmanagementmethoden, mit der Herausforderungen der Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts gut bewältigt werden können. Die Methode wurde ursprünglich für den Bereich der Softwareentwicklung konzipiert. Ein Feld, bei dem – ähnlich wie bei Innovationsprojekten – das Projekt sich nicht auf bereits etablierte Technologie und stabile Geschäftsprozesse stützen kann. Die Vorteile von Scrum liegen vor allem in einem schlanken Projektdesign. Ein solches Projekt kommt mit wenig Regeln und Rollen aus und setzt vor allem auf eine umfassende und schnelle Kommunikation – formell in Form von Meetings und informell durch Abstimmungsgespräche aller Beteiligten (siehe Grafik Seite 28).

Der Schlüssel zum Erfolg im Scrum-Modell ist die Zerlegung des Projekts in geeignete separat und schnell bearbeitbare Arbeitspakete. Diese wird federführend durch den sogenannten Scrum-Master vorgenommen. Daraus ergibt sich eine Liste der Produkt- bzw. Projektanforderungen (Product-Backlog), aus der nach und nach einzelne Arbeitspakete entnommen werden können (Sprint-Backlog). Im sogenannten Sprint werden innerhalb eines

kurzen und fest vereinbarten Zeitrahmens, meist maximal 30 Arbeitstage, konkrete und funktional nutzbare Ergebnisse erarbeitet. Anpassungen des Bearbeitungszeitraums aufgrund von individuellen Anforderungen einer Organisation sind aber durchaus möglich. Das Projektteam organisiert sich weitgehend selbst und teilt sich die einzelnen Aufgaben (Backlog-Items) eigenständig ein. Durch die regelmäßigen Meetings (Scrum-Meeting) des Teams (in der Regel täglich) werden die bevorstehenden Aufgaben besprochen und ein fortlaufender Statusabgleich vorgenommen. Dadurch gibt es eine laufende Rückkopplung und es besteht die Möglichkeit einer zeitnahen Anpassung im Vorgehen. So können zeitliche und inhaltliche Ziele eines Entwicklungszyklus (Sprint) trotz Anpassungsbedarf erreicht werden. Am Ende des Sprints steht eine neue Funktionalität zur Verfügung, die dem Auftraggeber präsentiert wird und die Möglichkeit bietet, Änderungswünsche für die fol-

Anzeige

# BEREIT

## MIT ZUKUNFTSWEISENDEN IT-LÖSUNGEN FÜR KOMMUNEN

**KDO** KUNDEN-  
UND PARTNERTAG  
08. & 09. 07. 2014

Gestalten Sie Ihren kommunalen Alltag in der Praxis effizienter. Als Innovations- und Technologiedienstleister für Verwaltungsprozesse sind wir Ihr Full-Service-Partner und zentrale Ansprechpartner. Informieren Sie sich jetzt – wir beraten Sie gern.

**Wir gestalten kommunale Zukunft.  
Effizient, innovativ und nah.**



www.kdo.de

**KDO**  
IT für Kommunen

genden Arbeitspakete zu berücksichtigen. Um eine fortwährende Verbesserung des Projektmanagements zu garantieren, wird nach dem Sprint eine Retrospektive durchgeführt, in der Inhalt und Methodik des Sprints evaluiert werden.

Durch dieses Vorgehen werden Spezifikationen während des Umsetzungsprozesses vorangetrieben, und der Auftraggeber kann bereits zu einem frühen Zeitpunkt Funktionalitäten im Produkktivsystem sehen bzw. anwenden.

Um den Besonderheiten der einzelnen Organisationen und insbesondere auch der öffentlichen Verwaltung Rechnung zu tragen, sind Anpassungen des Scrum-Modells möglich. Dabei stellen in der öffent-

die tägliche Abstimmung sind die Organisation der Zusammenarbeit und die Kommunikation zwischen Fachbereichen und IT-Abteilungen. Das ist der zentrale Schlüsselfaktor für ein erfolgreiches Projekt. Um den Projekterfolg nicht zu gefährden, sollte im Bedarfsfall auch externes Methodenwissen zur Moderation der Kommunikation an der Schnittstelle von Fachlichkeit und Technik hinzugezogen werden.

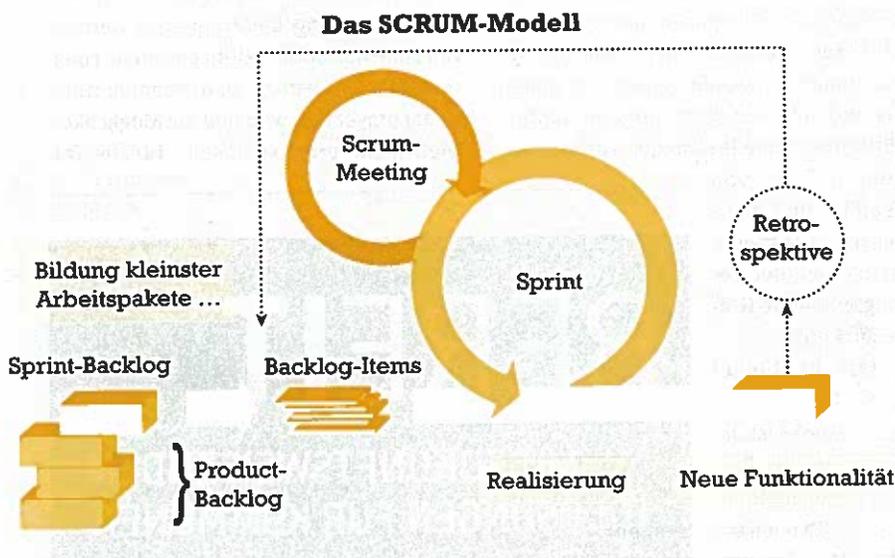
Als weiteres Merkmal verzichtet das klassische Scrum-Modell auf formalisierte Dokumentationsanforderungen und setzt zur Gänze auf die freie Kommunikation der Akteure. Gerade im öffentlichen Sektor kommt diesem Punkt eine besondere Bedeutung zu. Kernelemente des Bürokrati-

vernachlässigen und die Organisationskultur zu missachten. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass bereits der Besetzung dieser Rolle eine besondere Bedeutung zukommt. Sowohl bei den vorbereitenden als auch bei den durchführenden Tätigkeiten des Scrum-Masters hat es sich als erfolgreich herausgestellt, den fachlichen Input sowie das Vorgehen gemeinsam mit Methodenwissen externer Experten in allen Phasen zu reflektieren und zu begleiten.

### Projekterfolg in zwei Schritten

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich der Weg von der Doppik zum wirkungsorientierten Haushalt in zwei Teilbereiche untergliedert. Im ersten Schritt geht es, wie bei jedem Organisationsprojekt unter Beteiligung von IT-Verfahren, um die Identifikation des zugrunde liegenden IT-Projekttyps. Hierzu ist entscheidend, die fachlichen und technischen Anforderungen richtig einschätzen zu können und daraus den relevanten Projekttyp abzuleiten. Im Falle der Einführung eines wirkungsorientierten Haushaltswesens entspricht das in der Regel einem Innovationsprojekt. Um im zweiten Schritt ein Innovationsprojekt richtig zu managen, sind die richtigen Projektmanagementinstrumente zu wählen. Für diesen Projekttyp bietet sich das Scrum-Modell an. Hierbei ist besonders zu beachten, dass schon bei der Konfiguration des Scrum-Modells Rücksicht auf die Organisationskultur und -prinzipien in der öffentlichen Verwaltung genommen wird und der Auswahl des verantwortlichen Scrum-Masters außerordentliche Bedeutung zukommt. Wenn diese grundsätzlichen Rahmenbedingungen bereits zu Beginn der Planungsphase konsequent beachtet werden, ist man gut gerüstet, um den Herausforderungen komplexer IT-Projekte erfolgreich zu begegnen.

Weitere Informationen erhalten Sie bei der arf, Dr. Jörg Erdmann, E-Mail: [joerg.erdmann@arf-gmbh.de](mailto:joerg.erdmann@arf-gmbh.de), und Fabian Haaßengier, E-Mail: [fabian.haassengier@arf-gmbh.de](mailto:fabian.haassengier@arf-gmbh.de).



lichen Verwaltung vor allem zwei Aspekte eine Herausforderung für die Anwendung des Scrum-Modells dar. Zum einen sind das die kurzfristigen, in der Regel täglichen Rückkopplungsprozesse, zum anderen ist es die Betonung des Faktors Kommunikation gegenüber einer Dokumentation von Anforderungen und Arbeitsergebnissen (Kommunikation vor Dokumentation).

Die im Scrum-Modell vorgesehenen täglichen Meetings lassen sich durchaus zeitlich strecken. Es lassen sich auch bei einem Scrum-Meeting pro Woche (idealerweise zwei) die erwarteten Ergebnisse eines Arbeitspakets erzielen. Wichtiger als

tiemodells wie das Prinzip der Amtshierarchie, eine formalisierte Arbeitsteilung oder das Prinzip der Aktenmäßigkeit sind nicht kompatibel mit dem Scrum-Modell. Wir haben gute Erfahrungen damit gemacht, einfache, mit wenig Zeit zu bewältigende Dokumentationsstandards in das Modell zu integrieren und so eine Akzeptanz des Modells zu sichern. Die zentrale Rolle hinsichtlich der Überwindung der Konflikte zwischen den Prinzipien des Scrum-Modells und den Organisationsprinzipien der öffentlichen Verwaltung fällt aber dem Scrum-Master zu. Er benötigt die Fähigkeit, Spannungen zu moderieren, ohne dabei die strategischen Ziele zu