



IT-INVESTITIONS- PROGRAMM

Wir gestalten Zukunft.

IT-Investitionsprogramm

als Bestandteil des Paktes für Beschäftigung und Stabilität (Konjunkturpaket II)

2009 – 2011

- Erkenntnisse und Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern aus drei Jahren Programmumsetzung -**

Autor: BMI, Projektgruppe IT-Investitionsprogramm

Version: 1.0

Datum: 05.06.2012

Inhaltsverzeichnis

1	ZIEL DES DOKUMENTS	3
2	ORGANISATORISCHE GRUNDLAGEN UND RAHMENBEDINGUNGEN	3
2.1	PERSONALEINSATZ	3
2.2	VERGABEPLANUNG UND -STEUERUNG	5
2.3	UMSETZUNG VON BAULICHEN MAßNAHMEN	5
2.4	ZUSAMMENSPIEL HAUSHALT/IT	6
3	STEUERUNGSMECHANISMEN	7
3.1	CONTROLLING UND BERICHTSWESEN	7
3.2	GEEIGNETER WERKZEUGEINSATZ	7
3.3	EINRICHTUNG EINES PROJEKTBIROS	8
3.4	GEEIGNETES RISIKOMANAGEMENT	9
3.5	TRANSPARENTES VORGEHEN UND DIREKTE KOMMUNIKATION	9
3.6	DURCHFÜHRUNG EINES NUTZEN- UND WIRKUNGSCONTROLLINGS	10

1 Ziel des Dokuments

Die Umsetzung des IT-Investitionsprogramms war ein für die Bundesverwaltung bisher einmaliges Vorhaben für Maßnahmen im Bereich der Informationstechnik. Zielsetzung, Rahmenbedingungen und Ergebnisse hierzu sind im entsprechenden Abschlussbericht ausführlich dargestellt.

Ergänzend hierzu sollen mit diesem Dokument konkrete Erkenntnisse und Erfahrungen aus drei Jahren Programmumsetzung gesammelt aufbereitet und entsprechende Empfehlungen abgeleitet werden. Hiermit ist die Absicht verbunden, dass bei vergleichbaren, zukünftigen Aktivitäten die benannten Punkte reflektiert und für die konkrete Anwendung adaptiert werden können.

Die nachfolgenden Themenbereiche stellen eine Sammlung ohne Rangfolge und ohne Anspruch auf Vollständigkeit dar. Sie beinhalten eine Darstellung der jeweiligen Erkenntnisse und davon abgeleiteten Empfehlungen und basieren auf eigenen Erfahrungen der PG Invest sowie den Ergebnissen aus vielen Gesprächen mit Ressort- und Maßnahmeverantwortlichen sowie weiterer beteiligter Personen.

2 Organisatorische Grundlagen und Rahmenbedingungen

2.1 Personaleinsatz

Erkenntnisse:

Die Billigung zusätzlicher Haushaltsmittel in einem derart großen Umfang und die Möglichkeit, Dinge zu realisieren, die bisher finanziell nicht umsetzbar waren, sind die „positiven“ Begleiterscheinungen einer Wirtschaftskrise bzw. eines dementsprechend aufgelegten Konjunkturpakets. Gleichwohl können Projekte nur dann sachgerecht umgesetzt werden, wenn ausreichend personelle Ressourcen rechtzeitig zur Verfügung stehen. Diese sollten zudem qualifiziert für die oft komplexen Aufgabenstellungen sein.

Trotz der geschaffenen Rahmenbedingungen, befristet Beschäftigte einsetzen zu können und Projektmanagementaufgaben extern zu vergeben, waren im Rahmen der Umsetzung mehrfach personelle Probleme zu verzeichnen. Dies hatte mehrere Gründe:

- kurzfristige, krankheitsbedingte Ausfälle,
- Ausfälle wegen internen Umstrukturierungen,
- veränderte Prioritätsentscheidungen innerhalb der Behörde,

- Maßnahmenverantwortliche waren durch die Doppelbelastung (Linienaufgaben und Projekte) zeitlich überlastet,
- überraschender, kurzfristiger Weggang von befristetem Personal, was gerade im letzten Jahr des Programms erhebliche Folgen haben konnte, da eine Nachbesetzung für einen kurzen Zeitraum nur noch schwer möglich war,
- Arbeitsaufwand der angemeldeten und zugesagten Projekte überstieg aufgrund unzureichender Planung die personellen Kapazitäten,
- eingesetztes Personal war nur unzureichend mit den Techniken des Projektmanagements vertraut.

Empfehlungen:

Auch wenn personelle Probleme, gerade im Kontext zusätzlicher Aufgabenstellungen, nie ganz auszuschließen sind, können nachfolgende Maßnahmen und Empfehlungen maßgeblich zu strukturierten und qualitativ guten Ergebnissen beitragen:

Realistische Planungen und stabile organisatorische Rahmenbedingungen sind wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Projektumsetzung. Auch wenn übergreifende Einflüsse, insbesondere aus dem politischen oder gesellschaftlichen Raum, nicht auszuschließend sind, ist es im Kontext der übertragenen Haushaltsmittel unabdingbar, die personellen und organisatorischen Strukturen eines Projektes für die Laufzeit abzusichern. Dabei ist von Beginn an dafür Sorge zu tragen, dass entsprechende Umsetzungsplanungen realistisch und durch ausreichend Ressourcen abgesichert sind. Eine angemessene Freistellung der Maßnahmenverantwortlichen für die Projektumsetzung ist dabei zu empfehlen.

In erster Linie gefordert sind hierbei tragfähige und bestandskräftige Entscheidungen durch die jeweiligen Führungskräfte bzw. Hausleitungen.

Die Möglichkeit, für einen begrenzten Zeitraum **befristetes Personal** einsetzen zu können, hat sich trotz der damit verbundenen Risiken letztendlich bewährt. So konnten von den zugewiesenen Mitteln für befristet Beschäftigte 86,9% verausgabt und somit zusätzliche personelle Ressourcen für die Projektumsetzung gewonnen werden. Insofern hat sich die Annahme zu Beginn des Programms, dass voraussichtlich deutlich weniger als die Hälfte der beantragten und genehmigten 150 befristeten Stellen besetzt werden können, glücklicherweise nicht bestätigt. Letztendlich ist der Einsatz befristet Beschäftigter kostengünstiger als der Einsatz externer Ressourcen. Wichtig für einen zielgerichteten Einsatz qualifizierten Personals und frühzeitige Pla-

nungen ist in diesem Zusammenhang die haushalterische Sicherstellung entsprechender Möglichkeiten von Beginn an.

Ein wesentlicher Faktor für den Erfolg einer Maßnahme ist die **Projektleitungserfahrung des Maßnahmeverantwortlichen**. Um die knappe Ressource erfahrener Projektleiter optimal einsetzen zu können, empfiehlt sich die Bündelung von Maßnahmenverantwortung unter geeigneten Multiprojektmanagern. In Abhängigkeit der internen Möglichkeiten und Anzahl der regelmäßig durchzuführenden Projekte sollte bei fehlenden eigenen Ressourcen entweder intern qualifiziert oder die Leistung eingekauft werden.

2.2 Vergabeplanung und -steuerung

Erkenntnisse:

Der Aufwand (zeitlich und personell) und die Komplexität von Vergaben wurde teilweise unterschätzt, so dass Projektverzögerungen eingetreten sind. Die starke Belastung der Vergabestellen in einzelnen Behörden führte auch zu Verzögerungen in der Umsetzung von Maßnahmen. Die angebotenen Leistungen des Beschaffungsamtes sind nur zögerlich genutzt worden.

Empfehlungen:

Unabhängig von der Größe und Komplexität einer Vergabe sollte die Vergabestelle so früh wie möglich einbezogen werden. So können für beide Seiten (Bedarfsträger und Vergabestelle) wichtige Informationen frühzeitig ausgetauscht, die Planungen aufeinander abgestimmt und beim Durchlaufen des Vergabeprozesses berücksichtigt werden. Die Vergabestelle kann oftmals auch wertvolle Hilfestellung leisten oder vermitteln.

2.3 Umsetzung von baulichen Maßnahmen

Erkenntnisse:

Auch wenn der Schwerpunkt des Programms auf Investitionen in verschiedensten Bereichen der Informationstechnik basierte, hatte sich in der Feinplanung einzelner Maßnahmen (z.B. zur Schaffung moderner Rechenzentren) gezeigt, dass zumindest anteilige Baumaßnahmen zur erfolgreichen Realisierung unumgänglich sind. Im Rahmen der hierzu notwendigen Einbeziehung der jeweils fachlich zuständigen Bauämter im Bereich der Bundesverwaltung (BBR) bzw. auch Landesverwaltungen (OfD, Landesbaumanagement u.ä.) kam es mehrfach zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen und Abstimmungsproblemen zwischen Maßnahmeverantwortlichem und Bauamt. Neben der Erkenntnis, dass Baumaßnahmen völlig autark in Verantwortung

einer zuständigen Baubehörde mit damit oftmals verbundenen Schnittstellenproblemen durchgeführt wurden, ist hier zu erwähnen, dass die Baubereiche des Bundes und der Länder neben den ursprünglichen Bauvorhaben bereits massiv durch zusätzliche Aufträge anderer Bestandteile des Konjunkturpaketes II belastet waren.

Empfehlungen:

Aufgrund der geschilderten Erfahrungen sollte bei zukünftigen Programmen frühzeitig überlegt werden, ob bauliche Maßnahmen für den Erfolg notwendig sind.

Sofern dies der Fall ist, sollten neben der rechtzeitigen Einrichtung entsprechender Haushaltstitel nur Maßnahmen bewilligt werden, die nach Einschätzung aller Beteiligten, mit ausreichendem zeitlichem Puffer im Rahmen des zur Verfügung stehenden Zeitraumes erfolgreich umgesetzt werden können. Hierzu sollte eine entsprechende Abschätzung (Grobplanung) des jeweils zuständigen Bauamtes vorab eingeholt werden.

Grundsätzlich ist auch bei konkreter fachlicher Zuständigkeit der umsetzenden Bauämter notwendig, dass der jeweils Verantwortliche der Gesamtmaßnahme (und Geldgeber!) jederzeit und von Beginn an bei der zeitlichen und finanziellen Planung bzw. Umsetzung angemessen eingebunden wird.

2.4 Zusammenspiel Haushalt/IT

Erkenntnisse:

Für den Projektleiter eines IT-Projekts beschränkt sich die finanzielle Betrachtungsweise oftmals auf die vorgesehenen Beschaffungen und deren Bezahlung. Die haushalterische Umsetzung und geltende Vorgaben (z.B. aus Rundschreiben des BMF) bzw. der konkrete Abgleich mit dem verfügbaren Finanzbudgets im Haushaltsverfahren werden zeitweise nachrangig betrachtet oder sind nicht bekannt. Gleichzeitig fehlt bei den für den Haushalt verantwortlichen Mitarbeiter/innen teilweise das Verständnis für die Zusammenhänge in komplexen IT-Projekten. Dies konnte auch im Rahmen der Umsetzung des IT-Investitionsprogramms beobachtet werden und führte teilweise zu unterschiedlichen Sachständen und Informationen.

Empfehlungen:

Die gleichzeitige Verfügbarkeit von Statusinformationen, Kostenplanungen und Haushalts-Ist-Daten an einer Stelle war für ein sachgerechtes Programmcontrolling und davon abgeleitete Entscheidungen eine der entscheidenden Voraussetzungen.

Die gilt für jedes einzelne Projekt ebenso. Insofern kann ein IT-Projekt nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn von Beginn an der Haushaltsbereich in die Pla-

nungen eingebunden wird. Hierzu ist während der gesamten Projektumsetzung ein enges und kooperatives Vorgehen zu empfehlen. Dem Projektleiter sollte der Zugriff auf aktuelle Haushaltsdaten möglich sein.

3 Steuerungsmechanismen

3.1 Controlling und Berichtswesen

Erkenntnisse:

Für die sachgerechte Steuerung eines Programms dieser Größenordnung ist die regelmäßige Erhebung geeigneter Kennzahlen und Statusinformationen unverzichtbare Voraussetzung. Die zu Beginn kritische Sicht einzelner Ressorts und geäußerten Bedenken bzgl. eines erwarteten Mehraufwandes konnten nach Einschätzung der PG Invest durch verschiedene Aktivitäten im Laufe des Programms reduziert werden. Die Zulieferung notwendiger Informationen und Berichte verlief weitestgehend zeitgerecht und qualitativ zufriedenstellend.

Empfehlungen:

Die frühzeitige Festlegung standardisierter Prozesse und Bereitstellung aller Berichtstermine mit den jeweilig zugehörigen aktuellen Vorlagen wurde allgemein als hilfreich empfunden. Darüber hinaus führte die transparente Kommunikation der Controllingergebnisse gegenüber den Ressorts zu steigender Akzeptanz und partieller Weiternutzung eingesetzter Mechanismen und Vorlagen. So haben mehrere Behörden die Maßnahmenstatusberichte für ihr eigenes Berichtswesen für Projekte außerhalb des IT-Investitionsprogramms übernommen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass Maßnahmenverantwortliche mit möglichst geringem Aufwand die von zentraler Seite geforderten Daten übermitteln können. Dies setzt eine gute Ergonomie von Berichtsvorlagen sowie die Bereitstellung von Plausibilitätsprüfungen, Ausfüllhilfen und Beispielen voraus. Die Erstellung der Vorlagen sollte daher mit großer Sorgfalt und einer hohen Priorität einhergehen.

Gleichwohl sollte im Sinne einer termingerechten Umsetzbarkeit der Projekte bzw. der übergreifend zu erstellenden Berichte an Dritte überlegt werden, welche Eskalationsmechanismen und „Strafmaßnahmen“ geeignet sind, um maßgebliche und wiederholte Missachtungen von Terminen und Vorgaben vertretbar begegnen zu können.

3.2 Geeigneter Werkzeugeinsatz

Erkenntnisse:

Nach Schaffung der formalen Grundlagen für die Programmumsetzung und Bewilligung der ersten Maßnahmen war sehr schnell klar, dass mit handelsüblichen Office-Werkzeugen eine Programmsteuerung dieser Größenordnung und das damit verbundene Berichtswesen nicht durchführbar sind und ein geeignetes Werkzeug eingesetzt werden muss. Der im Jahr 2009 hierzu beschlossene Wechsel des den Vorlagen zugrunde liegenden Office-Werkzeuges für die Erstellung von Statusberichten war für alle Beteiligten zunächst mit Mehraufwand verbunden, allerdings für eine Weiterverwendung im zu beschaffenden Portfoliomanagement-Werkzeug unverzichtbar. Letztendlich führte die Einführung dieses Werkzeuges zu maßgeblichen Aufwandsreduzierungen im Rahmen des Programmcontrollings.

Empfehlungen:

Möglichst vor Beginn der Umsetzung vergleichbarer Vorhaben sollte eine geeignete Werkzeugunterstützung geprüft und sichergestellt werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Status- und Finanzinformationen der Projekte verwaltet und unterschiedlichste Berichtsanforderungen flexibel umgesetzt werden müssen. Entsprechende Schnittstellen, die einen automatisierten Datentransfer ermöglichen, sind bereit zu stellen. Dabei kann die Nutzung von webbasierter und dezentraler Nutzung des Werkzeuges die Problematik von versionsabhängigen Vorlagen und möglichen Schnittstellenproblemen reduzieren und sollte im Rahmen der zeitlichen und organisatorischen Möglichkeiten geprüft werden.

3.3 Einrichtung eines Projektbüros

Erkenntnisse:

Die Einrichtung von Projektbüros in verschiedenen Ressorts zur Koordinierung und Bündelung von unterstützenden Aufgaben (Berichtswesen, Controlling, Informationsbereitstellung) hat sich bewährt. Projektbüros wurden von den Maßnahmeverantwortlichen als bedeutende Entlastung angesehen und haben die Qualität des Berichtswesens erhöht.

Empfehlungen:

Organisationen, die im Rahmen eines Programms verschiedene Projekte durchführen, ist deswegen die Einrichtung eines Projektbüros zu empfehlen. Organisationen die ständig in der Situation sind, mehrere Projekte durchzuführen, sollten die Einrichtung eines permanenten Projektbüros zur Durchführung des Multiprojekt-Managements und zur Bündelung von Querschnittsaufgaben des Projektmanagements grundsätzlich in Erwägung ziehen. Ressorts, die nicht die personellen Mög-

lichkeiten besitzen, sollten diese Leistungen bei internen oder externen Dienstleistern einkaufen.

3.4 Geeignetes Risikomanagement

Erkenntnisse:

Kurzfristige organisatorische oder personelle Veränderungen in den umsetzenden Behörden führten teilweise dazu, dass Projektarbeiten längerfristig still standen, die Projektleiterfunktion nicht besetzt war und somit erhebliche zeitliche Verzögerungen eintraten. Dies lag hauptsächlich daran, dass die Möglichkeit des Eintritts entsprechender Ereignisse nicht erwartet worden war und dann notwendige Entscheidungsprozesse nicht eingeleitet wurden.

Empfehlungen:

Unvorhersehbare Ereignisse und Einflussfaktoren bei laufenden Projekten sind auch durch beste Vorbereitung und Planung oftmals nicht zu vermeiden. Genau aus diesem Grund ist es notwendig, für entsprechende Projekte ein angepasstes Risikomanagement aufzusetzen. Dazu müssen mögliche Einflussfaktoren und Risiken zu Beginn identifiziert und konkrete Gegenmaßnahmen im Vorfeld und bei Eintritt des Risikos definiert werden.

Dabei muss klar festgelegt werden, wie auf bestimmte Entwicklungen mit welchen Eskalationsmechanismen reagiert werden soll. So kann es auch ggf. sachgerecht sein, eine Maßnahme nach Prüfung möglicher Alternativen ohne Ergebnis zu beenden.

3.5 Transparentes Vorgehen und direkte Kommunikation

Erkenntnisse:

Eine offene Kommunikation zwischen den Beteiligten trägt zum besseren Verständnis der jeweiligen Situation und getroffener Entscheidungen bei. So wurden die auferlegten Berichtspflichten der PG Invest zu Beginn noch sehr kritisch betrachtet. Die Erläuterung getroffener Entscheidungen und bewerteter Maßnahmen hat maßgeblich zu einer insgesamt sehr kooperativen Zusammenarbeit zwischen PG Invest und Ressorts beigetragen. Einen entscheidenden Anteil daran haben auch die regelmäßig durchgeführten Ressortgespräche, welche in Ergänzung zum Berichtswesen durchgeführt wurden. Neben dem besseren gegenseitigen Verständnis haben diese Gespräche auch zu einer qualitativen Verbesserung der Datenlage in den Ressorts beigetragen.

Empfehlungen:

Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für zu treffende Entscheidungen sind von Beginn an transparent darzustellen und seitens des zentralen Programmmanagements aktiv zu kommunizieren.

Bei der Entscheidungsfindung bzw. der Statusbewertung sollte sich das zentrale Controlling nicht nur auf (schriftliche) Informationen aus dem Berichtswesen stützen, sondern zusätzliche regelmäßige persönliche Termine durchführen. Dabei hat sich im Rahmen des IT-Investitionsprogramms bewährt, diese Termine vor Ort durchzuführen, da somit aufwandsreduzierend teilweise direkt mit den Maßnahmeverantwortlichen gesprochen und ein besseres gegenseitiges Verständnis erzeugt werden konnte.

3.6 Durchführung eines Nutzen- und Wirkungscontrollings

Erkenntnisse:

Zusätzlich zum Meilenstein- und Finanzcontrolling wurde ein Nutzen –und Wirkungscontrolling (NWC) mit regelmäßigen, wissenschaftlich erhobenen Berichten durchgeführt. Die Schwierigkeit bei der Konzeption bestand dabei in der Datenverfügbarkeit vergleichbarer Programme und dementsprechend in der Definition messbarer Ziele.

Somit war die von der übergreifenden politischen Zielsetzung „Konjunkturwirksamkeit durch die Modernisierung der IT der Bundesverwaltung“ ausgehende Ableitung von konkreteren Teilzielen und die dementsprechende Definition von geeigneten Kennzahlen ein adäquates Vorgehen. Dabei sollte vorrangig der Frage nachgegangen werden, wie die Ziele des IT-Investitionsprogramms erreicht wurden. Die ermittelten Daten konnten somit die abschließende Gesamtbewertung der Zielerreichung unterstützen. Gleichzeitig stellte das NWC einen weiteren Nachweis und eine Dokumentation zur Mittelverwendung dar.

Nach einer durchgeführten Pilotierung und intensiver Abstimmung mit den Ressorts wurde das Konzept zum NWC am 20. Mai 2010 beschlossen. Dabei wurde im Kontext der bestehenden Programmrestriktionen besonderer Wert auf die Bedürfnisse und Interessen aller Beteiligten gelegt.

Auch wenn im Laufe der Durchführung Schwachstellen aufgetreten und weitere Optimierungen des Konzeptes denkbar sind, belegen die positiven Erfahrungen aus den durchgeführten Erhebungsrunden sowie die vorliegenden Gesamtergebnisse die grundsätzliche Zweckmäßigkeit eines Nutzen- und Wirkungscontrollings – insbeson-

dere auch vor dem Hintergrund der zeitlichen Rahmenbedingungen und eines sachgerechten Aufwand- und Nutzenverhältnisses.

Empfehlungen:

Die Rahmenbedingungen und die zu erhebenden Kennzahlen sollten einvernehmlich zu Beginn des Programms anhand der definierten Ziele festgelegt werden. Dabei kann die Durchführung einer Pilotierung im Sinne der Nutzerakzeptanz sinnvoll sein.

Eine Vollerhebung bei allen Maßnahmen eines Programms ist immer im Kontext der Größe bzw. der Anzahl der durchzuführenden Maßnahmen zu betrachten und bei einem Umfang analog zum IT-Investitionsprogramm nicht zu empfehlen. In diesen Fällen ist eine systematische Auswahl von Maßnahmen anhand geeigneter Kriterien (z.B. Höhe des Investitionsvolumen, fachliche Relevanz für das Programm) durchzuführen. Dabei sollten – soweit möglich – Kriterien gewählt werden, die einen Rückschluss auf die Grundgesamtheit ermöglichen.

Zur Sicherstellung einer hohen Ergebnisqualität ist die Definition klarer Prozesse und Verantwortlichkeiten von Beginn sowie die Durchführung von regelmäßigen Plausibilitätsüberprüfungen zu empfehlen. Darüber hinaus sollten möglichst zeitgleiche Erhebungszeiträume definiert werden, damit entsprechende Berichtsdarstellungen und Berechnungen verständlicher umgesetzt werden können. Die Erhebung der Daten per Interview hat sich grundsätzlich bewährt, da so offene Fragen und Missverständnisse direkt geklärt werden konnten und die Datenqualität gestiegen ist.

Ergänzend wird auf hilfreiche Unterlagen im Intranet des Bundes zum Thema Evaluation hingewiesen¹.

¹http://www.intranet.bund.de/cln_581/nn_20282/DE/Steuerung/Evaluationen/Handlungshilfen/Handlungshilfen__node.html?__nnn=true