

# Neue Project Governance-Ansätze: Von Down Under lernen

Das Scheitern eines öffentlichen oder privaten Großprojekts wird von den Beteiligten häufig mit nicht vorhersehbaren Problemen oder mit dem Eintritt außergewöhnlicher Ereignisse begründet, die plötzlich und ohne vorherige Warnsignale auftraten. Für ein solches Phänomen hat der libanesische Zufallsforscher und Ökonom Nassim Taleb den Begriff des „schwarzen Schwans“ geprägt<sup>1</sup>. Er steht für ein Ereignis, das eigentlich nicht existieren darf und alle Beteiligten völlig unvorbereitet trifft, im Nachhinein jedoch rational erklärt und bewiesen werden kann. „Schwarze Schwäne“ – um es klar zu sagen – sind in der Realität ein sehr seltenes Phänomen, dem ein Mensch, wenn überhaupt, nur ein- oder zweimal in seinem Leben begegnet.

Genau vor diesem Hintergrund stellt sich dann aber die Frage, ob die regelmäßig zu beobachtenden gravierenden Probleme bei Großprojekten trotz einer augenscheinlich guten Projektvorbereitung wirklich nicht vorhersehbar waren. Oder ist der „schwarze Schwan“ häufig lediglich eine Schutzbehauptung, um eigene Fehler bei der Projektplanung und -durchführung zu kaschieren? Der vorliegende Artikel beleuchtet kurz die Ursachen, die zu Problemen bei der Realisierung von Großprojekten führen, stellt hierauf aufbauend einen Project Governance-Ansatz vor und zeigt Möglichkeiten auf, um Schwachstellen in der Projektrealisierung frühzeitig zu identifizieren.

## Bedarf an neuen Project Governance-Ansätzen

Weltweit stehen verschiedenste Projektbeteiligte vor der unmittelbaren Herausforderung, dringend benötigte große Infrastrukturprojekte erfolgreich zu realisieren. Erschwert wird diese Aufgabe dadurch, dass unter anderem politische und rechtliche Rahmenbedingungen einem ständigen Wandel unterliegen, die

Komplexität der Projekte deutlich zunimmt und die Interessen von immer mehr Projektbeteiligten Berücksichtigung finden müssen. Diese Entwicklung hat zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Project Governance: Ansätze, die in der Vergangenheit erfolgreich waren und vielleicht im heutigen Umfeld noch funktionieren, werden für die Zukunft sicherlich nicht mehr ausreichend sein.

Eine der Hauptaufgaben der Project Governance ist es, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Entscheidungen richtig, effizient und transparent getroffen werden können. In der Praxis sind die hierfür erforderlichen Strukturen jedoch häufig nur unzureichend implementiert.

Zahlreiche Projekterfahrungen und Untersuchungen von KPMG haben gezeigt, dass trotz der Unterschiedlichkeit und Komplexität von Großprojekten regelmäßig nur wenige Elemente für deren Scheitern verantwortlich sind. Hierbei kann jede Ursache für sich alleine bereits für den Misserfolg ausschlaggebend sein. Wenn in einem Großprojekt jedoch mehrere dieser Probleme auftreten – und das ist nicht selten der Fall – kann dies zu ent-

sprechend negativen Ergebnissen führen. Die häufigsten Ursachen für das Scheitern von Projekten sind demnach:

1. Das Projektteam verfügt nicht über die notwendigen Fähigkeiten und/oder Erfahrungen, um das Projekt erfolgreich zu betreiben.
2. Die Projektplanung ist noch unvollständig oder nicht ausreichend detailliert für eine Ausschreibung bzw. eine belastbare Budgetierung.
3. Das Projekt wird in „Silos“ durchgeführt, das heißt es findet keine ausreichende Abstimmung zwischen Auftraggeber, Architekten/Ingenieuren und Subunternehmern sowie anderen Projektbeteiligten statt bzw. Schnittstellen werden nicht identifiziert und genutzt.
4. Die Realisierung des Projekts beginnt trotz unvollständiger Planung und ohne abschließend fixierte Projektanforderungen.
5. Die Projektrisiken werden vor Projektbeginn nur unvollständig verstanden oder analysiert.
6. Etwaige Projektverzögerungen in der Planungs- und Genehmigungsphase werden durch einen gestrafften Zeitplan für die Umsetzung und unrealis-

<sup>1</sup> Vgl. Nassim Nicholas Taleb (2001): Fooled by Randomness: The Hidden Role of Chance in Life and in the Markets

tische Fertigstellungstermine kompensiert.

7. Die verfügbaren Projektwerkzeuge und die Projektinfrastruktur sind nur unzureichend ausgestaltet, um eine effiziente Planung, Ausführung und Überwachung sowie ein angemessenes Reporting zu gewährleisten.
8. Der Projektumfang berücksichtigt die späteren betrieblichen Anforderungen nicht im erforderlichen Maße.

### Neue Ansätze aus dem angelsächsischen Raum

Insbesondere in den angelsächsisch geprägten Ländern haben sich in den letzten Jahren Project Governance-Strukturen etabliert, die in einschlägigen Leitfäden dokumentiert sind und unter anderem in England, Australien und Neuseeland bei Großprojekten der öffentlichen Hand regelmäßig Anwendung finden (siehe Grafik).

Gegenüber der bislang in Deutschland überwiegend gelebten Praxis beinhaltet der dargestellte Ansatz insbesondere zwei wesentliche Unterschiede:

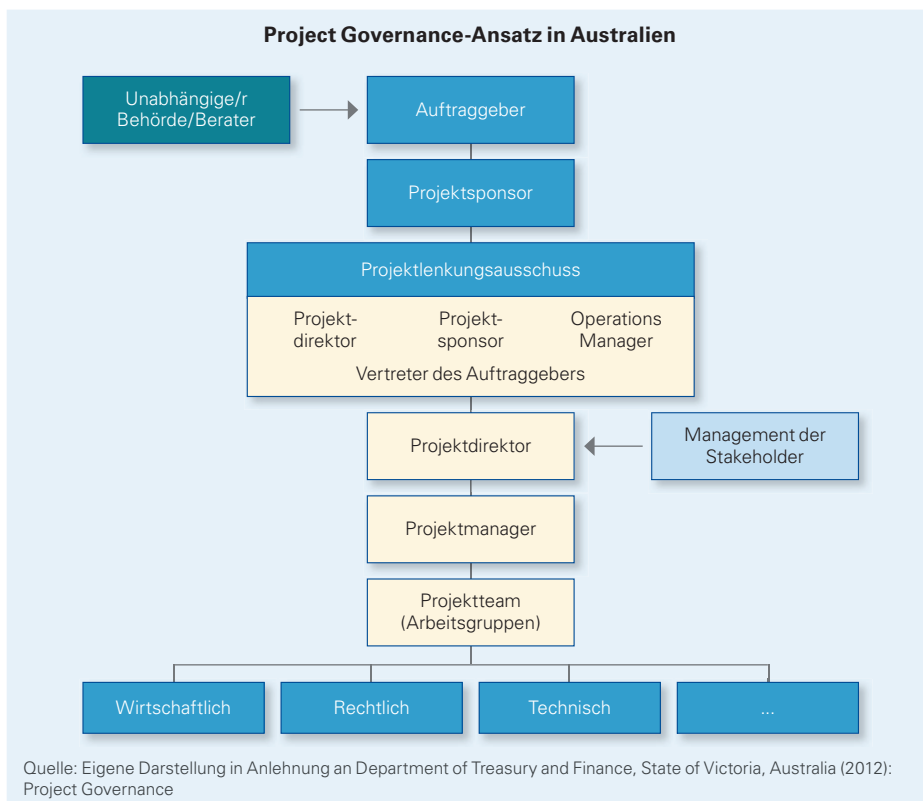
1. Die Einbindung einer unabhängigen Behörde bzw. Beratergruppe auf Ebene des Auftraggebers im Rahmen der Projektumsetzung
2. Die Unterstützung bei der konsequenten Umsetzung des Project Governance-Ansatzes in der Praxis etwa durch entsprechende Leitfäden

Der australische Bundesstaat New South Wales hat im Jahr 2011 in Anbetracht eines umfassenden Investitionsprogramms ein Gesetz<sup>2</sup> verabschiedet, das unter anderem die Gründung einer Infrastrukturbehörde vorsieht. Einen ähnlichen Weg ist auch Neuseeland gegangen, das beispielsweise die State Service Commission als Kontrollorgan in die Realisierung von Infrastrukturprojekten einbindet. Aufgabe dieser Behörde ist es in erster Linie, Infrastrukturprojekte nach Dringlichkeit zu priorisieren sowie deren effiziente, wirtschaftliche und planmäßige Umsetzung sicherzustellen. In der Projektabwicklung unterstützen diese unabhängigen Einheiten den Auftraggeber insbesondere mit regelmäßigen Einschät-

zungen zum Projektfortschritt sowie zu fortlaufenden Risikobewertungen. Die Besetzung dieser Kontrolleinheiten erfolgt häufig mit hochrangigen und erfahrenen Vertretern der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft.

Diese Struktur hat einen entscheidenden Vorteil: In der Praxis hat sich wiederholt gezeigt, dass Projektverantwortliche zwar durchaus erkennen, wenn bei ihren Projekten Probleme auftreten, jedoch häufig nicht handeln oder die Vorgesetzten informieren – in der Hoffnung, dass das Problem nur temporär auftritt und sich von alleine löst. Es ist daher entscheidend, dass sich die Projektbeteiligten nicht isolieren und sich insbesondere der Auftraggeber nicht ausschließlich auf intern generierte Projektinformationen verlässt. Wichtig ist vielmehr, dass er auf extern erhobene und damit unvoreingenommene Informationen zurückgreifen kann, sodass eine unabhängige Projektbewertung ermöglicht wird. Relevant ist dies beispielsweise für die regelmäßige Messung des Projektfertigstellungsgrads, die Inanspruchnahme des Kostenbudgets, die Einhaltung des Zeitplans sowie die Bewertung von Projektabweichungen.

Ein zweiter entscheidender Aspekt ist die konsequente Umsetzung des Project Governance-Ansatzes. In den genannten Ländern führt die öffentliche Hand regelmäßig Analysen ihrer Infrastrukturprojekte durch, um Problembereiche zu identifizieren und hieraus neue Ansätze zu entwickeln, die in Form von Leitfäden zur Verfügung gestellt werden.<sup>3</sup> In Deutschland ist hingegen immer wieder zu beobachten, dass die oben dargestellten Positionen zwar formal besetzt werden, jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht in der notwendigen Konsequenz gelebt werden.



<sup>2</sup> Vgl. Infrastructure NSW Act 2011 No 23

<sup>3</sup> Vgl. unter anderem State Service Commission, New Zealand (2011): Guidance for Monitoring Major Projects and Programmes

## Anforderungen an eine adäquate Project Governance

So ist beispielsweise für eine erfolgreiche Projektumsetzung entscheidend, dass es eine zentrale Person gibt, die die Gesamtverantwortung für das Projekt trägt und über die entsprechenden Vollmachten verfügt. Die Kontinuität in der Verantwortlichkeit stellt sicher, dass Entscheidungen über das gesamte Projekt hinweg konsistent getroffen werden und die vom Auftraggeber zu Beginn definierten Ziele konsequent verfolgt und nicht verändert werden. Diese Rolle fällt dem Projektsponsor zu, der durch den Auftraggeber eingesetzt wird.

Zugleich steht der Projektsponsor dem Projektlenkungsausschuss vor, der die zentrale Einheit der Project Governance-Struktur bildet. Der Projektlenkungsausschuss ist unter anderem dafür zuständig, wesentliche Projektentscheidungen zu treffen, die Projektrealisierung innerhalb des Zeit- und Kostenbudgets sicherzustellen und auftretende Probleme zu lösen. Grundsätzlich sollte darauf geachtet werden, dass sich Umfang und Struktur der Projektorganisation und insbesondere des Projektlenkungsausschusses an der Größe des Projekts orientieren. Eine personelle Überbesetzung des Projektlenkungsausschusses hilft zwar eine Vielzahl von Projektbeteiligten zu informieren, verhindert aber den eigentlichen Zweck – nämlich wesentliche Projektentscheidungen zu treffen.

Der Projektdirektor ist ebenfalls Kernmitglied des Projektlenkungsausschusses und für die Entwicklung des Projekts im Tagesgeschäft zuständig. Je nach Größe des Projekts kann dieser gegebenenfalls noch durch einen Projektmanager unterstützt werden. Dem Projektdirektor kommt eine Schlüsselrolle zu, sodass entsprechend hohe Anforderungen an seine Qualifikation zu stellen sind. Neben der rein fachlichen Eignung sollte der Projektdirektor auch über einschlägige Erfahrungen in den Bereichen Projektmanagement und Risikomanagement verfügen. Insbesondere Letzteres erweist sich im-

mer wieder als Schwachstelle bei Projekten, da Risiken nur unzureichend untersucht oder schlicht unterschätzt werden. Im Rahmen der Project Governance ist daher darauf zu achten, dass entsprechende Werkzeuge und Techniken eingesetzt werden, die eine konsequente und möglichst objektive Überprüfung der wesentlichen Projektrisiken ermöglichen. Dies sollte auch die Definition von Prozessen umfassen, wie beispielsweise Risiken zu bewerten sind, welche Informations- und Kommunikationswege einzuhalten sind und wie Risiken gegebenenfalls auf andere Parteien verlagert oder abgesichert werden können.

Darüber hinaus sollte bereits mit der Projektinitialisierung ein Operations Manager ernannt und in den Projektlenkungsausschuss eingebunden werden. Da dieser später die Verantwortung für den operativen Betrieb der Infrastruktureinrichtung trägt, kann hierdurch sichergestellt werden, dass die betrieblichen Belange bereits bei der Projektplanung und -umsetzung ausreichend berücksichtigt werden.

Ein weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor bildet die fachliche Qualifikation des Projektteams. Auch wenn sich dessen Zusammensetzung im Projektverlauf ändert, ist es entscheidend, dass die Anforderungen zu Projektbeginn klar definiert und auf dieser Basis die Mitglieder des Projektteams ausgewählt werden. Der immer wieder zu beobachtende Ansatz, Projektteams in erster Linie nach Verfügbarkeit der Mitarbeiter zusammenzustellen, führt bei mangelnder Qualifikation in der späteren Projektumsetzung in der Regel zu Ineffizienzen, unzureichenden Ergebnissen und Zeitverzögerungen.

Eine weitere Herausforderung beim Aufbau einer Project Governance-Struktur liegt heutzutage in einem klaren Verständnis der Motivation und des Drucks der Projektbeteiligten und insbesondere der Stakeholder. So überlagern nicht selten persönliche Ziele und Prioritäten diejenigen des Projekts und beeinflussen damit maßgeblich dessen Ergebnisse. Dies

zeigt sich beispielsweise darin, dass insbesondere Prestigeprojekte teilweise trotz fehlender Wirtschaftlichkeit und besseren Wissens „schöngerechnet“ werden, um dann später zu deutlich höheren Kosten realisiert zu werden. Dieser Zielkonflikt sollte von vornherein antizipiert werden, indem beispielsweise eine getrennte Zuständigkeit oder Einheit für das Management der Stakeholder vorgesehen wird, die dann wiederum an den Projektlenkungsausschuss berichtet. Auf diese Weise kann eine direkte Einflussnahme auf das Projekt vermieden werden, ohne aber auf die durchaus erwünschte Meinung der Stakeholder zu verzichten.

## Schlussfolgerungen für das Management von Großprojekten

Die Schaffung entsprechender Project Governance-Strukturen ist in der Regel nicht übermäßig komplex oder herausfordernd. Die Praxis hat gezeigt, dass sehr viele Auftraggeber zwar in der Lage sind, neue Prozesse zur Vermeidung der identifizierten Probleme zu entwickeln, diese aber nur selten implementieren und konsequent umsetzen.

Daneben ist es entscheidend, effiziente Werkzeuge und Techniken (wie etwa Risikoanalyse oder unabhängige Projektbewertungen) einzusetzen, die es ermöglichen, potenzielle Fehler zu vermeiden sowie Warnsignale zu implementieren, die Fehlentwicklungen bereits in der Frühphase ihres Auftretens zuverlässig anzeigen. Im Ausland hat sich in diesem Zusammenhang die Einbindung unabhängiger Berater bewährt, die den Auftraggeber unter anderem mit regelmäßigen Einschätzungen zum Projektfortschritt sowie zu Risikobewertungen unterstützen.

Gelingt es auf diese Weise, einen kontinuierlichen Fluss an objektiven und transparenten Informationen sicherzustellen, besteht auch bei komplexen und herausfordernden Projekten eine hohe Chance, einen „schwarzen Schwan“ zu dem zu machen, was er eigentlich ist – nämlich ein sehr seltenes Phänomen. ■

Daniel Peitsch