

Bericht

gemäß § 386 SGB III

Initialisierung von Projekten



Bundesagentur für Arbeit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Revisionsergebnisse	2
2.1	Prozesse im Zusammenhang mit der Projektinitialisierung	2
2.1.1	Bedarfsanalyse und offener Lösungsraum.....	2
2.1.2	Realistische Grobplanung und Beschaffung	3
2.1.3	Projekterfahrung als wesentlicher Faktor	4
2.2	Unterstützung durch das Zentrale Projektmanagement	4
2.2.1	Übergreifende Regelungen und Arbeitsmittel.....	4
2.2.2	Projektunterlagen	5

Anlage Revisionsumfang und -methode

1 Zusammenfassung

Die Aktivitäten bei der Initialisierung und Definition von Projekten können einen entscheidenden Einfluss auf die Erfolgsfähigkeit eines Projekts haben. In der Vorprojektphase (Sondierung und Projektdefinition) werden unter anderem die Ziele des Projekts definiert, das Projektumfeld und die Projektrisiken analysiert, der Aufwand geschätzt, eine Projektplanung erstellt sowie die Machbarkeit und die Wirtschaftlichkeit bewertet.

Grundstein für Projekterfolg

Die Revision sollte aufzeigen, inwieweit die Prozesse in der Vorprojektphase geeignet sind, die Erfolgsfähigkeit und Durchführungsqualität der Projekte in ausreichender Weise voranzubringen.

Ziel der Revision

Im Fokus der Prüfung standen das Vorgehen zur Sondierung einer Projektidee, die Definition der Grundlagen für das künftige Projekt und die Entscheidung über die Durchführung. Dazu gehörte auch die frühzeitige Berücksichtigung relevanter Erfolgsfaktoren¹ sowie die Prüfung, inwieweit die Voraussetzungen für eine gut funktionierende Initialisierung und Durchführung des Projekts geschaffen wurden².

Prüfungsschwerpunkte

Im Wesentlichen kommt die Interne Revision zu der Einschätzung, dass für die Vorprojektphase grundsätzlich geeignete strukturierte Prozesse sowie Regelungen und Arbeitsmittel existieren, in denen die relevanten Erfolgsfaktoren weitgehend berücksichtigt werden. Die Unterstützung und Beratung durch das Zentrale Projektmanagement (ZPM³) ist zielführend und wird von den Leitungen der Projektdefinitionsphase (PDP) anerkannt. Auch hat das ZPM Erkenntnisse und Anregungen aus Projekten sowie Audit- und Revisionsberichten aufgegriffen und bei der Weiterentwicklung der Regelungen, Prozesse und Arbeitsmittel einfließen lassen.

Grundsätzlich geeignete Prozesse, Regelungen und Arbeitsmittel

Teilweise waren Verbesserungsbedarfe festzustellen, mit denen grundsätzlich Risiken für den Projektverlauf und von Mehraufwänden verbunden sind. Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Handlungsbedarfe⁴:

Handlungsbedarfe im Wesentlichen

- Die Vorprojektphase beginnt offiziell mit dem Sondierungsgespräch und setzt voraus, dass vorab bereits eine Bedarfsanalyse sowie Überlegungen zur Projektidee unter Beachtung eines offenen Lösungsraums durchgeführt wurden. Zur Erstellung der Bedarfsanalyse enthalten jedoch erst die Arbeitsmittel in der späteren PDP Hinweise und der offene Lösungsraum ist prozessual nicht verankert. 
- Die Regelungen zur personellen Besetzung in der Vorprojektphase sind zu vage. Bei der Besetzung sollte auf Vorerfahrungen aus der Projektarbeit oder eine entsprechende Qualifizierung im Projektmanagement geachtet und weitmöglichst eine personelle Beständigkeit realisiert werden. 
- Bei der Planung wurden teilweise zu optimistische Zeitschienen für externe Beschaffungen zu Grunde gelegt. Dies führte zu einem deutlich verspäteten Projektstart bzw. zu Projektverzögerungen. 
- Die Regelungen und Arbeitsmittel in der Projektarbeit enthalten redundante Darstellungen. Das gilt auch für die in der PDP zu erstellenden Unterlagen. 

¹ Relevante Erfolgsfaktoren der Initialisierung sind insbesondere: Bedarfsanalyse, offener Lösungsraum, Analyse von Projektumfeld und -risiken, frühzeitige Einbindung von Stakeholdern, Unterstützung des Managements, abgestimmte und operationalisierte Ziele, Alternativen- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, nachvollziehbare Planung und (personelle) Ressourcen.

² Zum Beispiel Bereitstellung des Personals, organisatorische Rahmenbedingungen.

³ ZPM wird hier als Abkürzung verwendet. Die aktuelle Organisationsbezeichnung lautet Z4.

⁴ ■ = hohes Risiko; ◆ = mittleres Risiko; ● = niedriges Risiko.

Positiv ist hierbei festzustellen, dass bereits eine Reduzierung der Aufwände für die Erstellung der Projektunterlagen erprobt wurde, die voraussichtlich im I. Quartal 2026 in die Regelungen überführt werden soll.

In Ziffer 2 sind zu den wesentlichen Handlungsbedarfen Empfehlungen formuliert (durchnummerierte zentrale Empfehlungen, deren Maßnahmen durch die Interne Revision nachgehalten werden, und eine Empfehlung an die jeweiligen Verantwortlichen der Projektinitialisierung).

**Verschiedene
Empfehlungen**

2 Revisionsergebnisse

2.1 Prozesse im Zusammenhang mit der Projektinitialisierung

Die Initialisierung von Projekten beginnt mit dem Erkennen eines Handlungsbedarfs, aus dem die Projektidee entsteht. Im weiteren Verlauf wird diese Projektidee im Rahmen der Sondierungs- und Projektdefinitionsphase konkretisiert und es werden die Grundlagen für das künftige Projekt geschaffen. Die Projektinitialisierung endet mit der Entscheidung über die Projektdurchführung anhand der genehmigungsrelevanten Unterlagen.

**Vorgehen bei der
Projektinitialisierung**



Vorgehen Projektinitialisierung - Quelle: ZPM (User Journey Projektinitialisierung)

Es sind mehrere Zeitpunkte vorgesehen, zu denen über die Fortführung oder Beendigung der Projektinitialisierung zu entscheiden ist.⁵ Darüber hinaus können Bedarfsträger/-innen oder Auftraggeber/-innen diese Phase jederzeit ab- bzw. unterbrechen.⁶ Die Beendigungsmöglichkeiten wurden in der Vergangenheit hin und wieder genutzt, was dazu führte, dass unnötiger Ressourcenverbrauch vermieden wurde. Die Interne Revision sieht die Prozesse in der Vorprojektphase als grundsätzlich geeignet an, erkennt jedoch Verbesserungsbedarf:

2.1.1 Bedarfsanalyse und offener Lösungsraum

Das ZPM unterstützt die Bedarfsträger/-innen bei der Vorbereitung des Sondierungsgesprächs. Das Ziel dieses Gesprächs ist es, relevante Projekte frühzeitig zu erkennen und zu bewerten. Die Bedarfsträger/-innen oder die designierte Projektleitung stellen die Projektidee vor. Außerdem wird das weitere Vorgehen vereinbart. Dem Sondierungsgespräch geht eine Bedarfsanalyse, verbunden mit der Berücksichtigung eines sogenannten offenen Lösungsraums⁷, durch die

**Offener Lösungs-
raum nicht pro-
zessual verankert**

⁵ Beispielsweise am Ende der Sondierung.

⁶ Zum Beispiel aus Kosten- oder Priorisierungsgründen.

⁷ Der offene Lösungsraum umfasst alle denkbaren Lösungsansätze ohne bereits auf einen Lösungsweg zu fokussieren (siehe auch Beispiel in Fußnote 9). Er ist bereits vor der Initialisierung des Projekts zu beachten und nicht mit der Alternativenbetrachtung in der PDP zu verwechseln.

Bedarfsträger/-innen voraus. Die Beachtung des offenen Lösungsraumes ist bisher jedoch weder in den Prozessen des Projektmanagements noch des Anforderungsmanagements explizit verankert.⁸

Nach Erkenntnissen aus der Revision wird von den Fachbereichen eher ein vorbestimmter Lösungsweg angestrebt. Um den bestmöglichen Lösungsweg im Sinne der angestrebten Zielsetzung zu finden, sollten gedankliche Einschränkungen vermieden werden.⁹ Dies könnte durch ein moderiertes Vorgehen erleichtert werden – zum Beispiel durch Leitfragen in einer Vorlage oder in einem Workshop.

Um die frühzeitige Beachtung eines offenen Lösungsraumes zu gewährleisten, sollte dessen Berücksichtigung auch in den Prozessbeschreibungen des Anforderungs- sowie Projektmanagements verankert werden.

Empfehlung 1

Außerdem wäre es zielführend, die Bedarfsträger/-innen bei der Erstellung der initialen Bedarfsanalyse inhaltlich zu unterstützen. Erst die Arbeitsmittel in der späteren PDP enthalten Hinweise zur Erstellung der Bedarfsanalyse (beispielsweise in der Vorlage für das Projekthandbuch).

Informationen zur Erstellung der Bedarfsanalyse zu spät verfügbar

Geeignete Hinweise und Erläuterungen zur Bedarfsanalyse sollten bereits zu Beginn der Projektinitialisierung zur Verfügung gestellt und idealerweise in eine Vorlage eingebettet sein.

Empfehlung 2

2.1.2 Realistische Grobplanung und Beschaffung

Alle wesentlichen Aspekte für eine realistische Grobplanung des künftigen Projektverlaufs, wie die Festlegung von Meilensteinen, Projektbeendigungskriterien und Überprüfungszeiträumen, sind geregelt. Dennoch sind für ihre Erstellung die Erfahrung und das Fachwissen der beteiligten Akteurinnen und Akteure von entscheidender Bedeutung. So ist das PDP-Team¹⁰ auch auf die Einschätzungen der verschiedenen Beteiligten in der IT der BA angewiesen, beispielsweise bei der Ermittlung der Aufwände für die Entwicklung, Beschaffung oder für den späteren Betrieb des Produkts.

Für Grobplanung Erfahrung erforderlich

In zwei der geprüften Stichproben nahm der Prozess der Beschaffung von Kaufsoftware deutlich mehr Zeit in Anspruch als ursprünglich in der PDP dafür eingeplant wurde. Dies führte zu einem deutlich verspäteten Projektstart bzw. zu Projektverzögerungen. Bei der Planung wird teilweise zu optimistisch davon ausgegangen, dass bei einer externen Beschaffung alle Anforderungen termingerecht erfüllt werden und die Kaufsoftware unmittelbar nach Bereitstellung voll funktionsfähig ist.

Verzögerungen infolge von Beschaffungen

Das ZPM ist für diese Problematik sensibilisiert und achtet laut eigenen Angaben darauf, dass Beschaffungscoordination und Zentraleinkauf in der PDP frühzeitig eingebunden werden. Für die Interne Revision nachvollziehbar ist die Empfehlung des ZPM, mit dem Projekt erst nach erteiltem Zuschlag zu starten, um das Risiko von Verschiebungen im Projekt zu reduzieren.

⁸ Auf Anregung der Internen Revision haben erste Abstimmungen hierzu in der Zentrale bereits stattgefunden.

⁹ Beispiel CASH-BA: Die Anforderung lautete anfangs „Ablösung der BA-Bankautomaten“ und wurde umformuliert in „Hilfsbedürftige bekommen Geld“. Dies ermöglichte den Lösungsansatz, das Geld beispielsweise auch an Supermarktkassen auszusahlen.

¹⁰ Das Team, das Auftrag und Ziel der PDP verantwortlich umsetzt, die erforderlichen Unterlagen erstellt und die relevanten Akteurinnen und Akteure beteiligt.

Die Grobplanung sollte so gestaltet werden, dass evtl. auftretende Probleme im Beschaffungsvorgang weitgehend aufgefangen werden können und die Aufwände für die Anpassung von Kaufsoftware in einem realistischen Umfang Berücksichtigung finden.

Empfehlung an die Verantwortlichen der Projektinitialisierung

2.1.3 Projekterfahrung als wesentlicher Faktor

Es existieren nur wenige Regelungen zur personellen Besetzung in der Vorprojektphase. Beispielsweise soll die spätere Projektleitung bereits ab der Sondierung beteiligt sein sowie in der PDP und beim Übergang zum künftigen Projekt ein Mindestmaß an personeller Beständigkeit angestrebt werden. Für die Ausübung der Rollen in der Sondierung und Projektdefinition werden jedoch, anders als bei den Projekten, keine bestimmte Qualifikation oder Vorkenntnisse gefordert.

Nur rudimentäre Regelungen zur personellen Qualifikation

In der Stichprobe und Befragung der PDP-Leitungen zeigte sich, dass Projekterfahrung und personelle Beständigkeit in der Praxis nicht ausreichend gewährleistet waren. Es kam beispielsweise vor, dass Beschäftigte ohne entsprechende Vorerfahrung wesentliche Rollen ausübten, die Leitung während der PDP wechselte oder im Einzelfall phasenweise alleine tätig war. Aus Sicht der Internen Revision können ohne Projekterfahrung oder vorherige Qualifizierung zum Projektmanagement für die PDP in der Kürze der vorhandenen Zeit¹¹ die spezifischen Regelungen inhaltlich kaum durchdrungen, parallel Abstimmungen geführt und die Vielzahl an Dokumenten initial erstellt werden. Es besteht somit das Risiko, dass aufgrund von fehlendem Wissen oder mangelnder Vorerfahrung die Qualität der Vorbereitung des Projekts leidet.

Teilweise keine Projekterfahrung und personelle Beständigkeit

Bei den Regelungen zur Vorprojektphase sollte die Notwendigkeit der Projekterfahrung oder einer Qualifizierung zum Projektmanagement ergänzt werden.

Empfehlung 3

2.2 Unterstützung durch das Zentrale Projektmanagement

Die Betreuung und Beratung sowie Qualitätssicherung durch das ZPM ist eine wichtige Unterstützungsleistung, die von den verantwortlichen PDP-Leitungen als kompetent anerkannt wird. Durch die Beteiligung des ZPM werden unter anderem ein einheitliches Vorgehen und ein projektübergreifender Erfahrungsaustausch weitgehend sicherstellt.

Bewährte Unterstützung und Entwicklungsarbeit durch das ZPM

Das ZPM hat in den letzten Jahren Erkenntnisse und Anregungen aus Projekten sowie Audit- und Revisionsberichten aufgegriffen und diese bei der Weiterentwicklung der Regelungen, Prozesse und Arbeitsmittel umfangreich eingebracht.

2.2.1 Übergreifende Regelungen und Arbeitsmittel

Für Sondierung¹², Projektdefinition und Genehmigung existieren geeignete Regelungen und Arbeitsmittel. Sie enthalten Ausfüllhinweise, Leitfragen und Beispiele, durch die unterstützt wird, dass sich die Akteurinnen und Akteure frühzeitig über relevante Aspekte und Erfolgsfaktoren Gedanken machen können. Zudem erleichtern sie das Ausfüllen der relevanten Unterlagen und fördern eine vergleichbare Qualität und Betrachtungstiefe bei den Ausführungen.

Regelungen und Arbeitsmittel der Vorprojektphase grundsätzlich geeignet

Für einen besseren Überblick hat das ZPM die Fülle an Regelungen und Arbeitsmitteln nach Projektphasen gegliedert. Sie sind sowohl im Projektmanagementhandbuch als auch im Intranet dargestellt. Ergänzend dazu erhält das PDP-Team in sogenannten Aktivitätenplänen¹³ sehr konkrete Hinweise zu den

Benutzerfreundliche Aufbereitung

¹¹ Die PDP dauert durchschnittlich 6 Monate.

¹² Ab dem Sondierungsgespräch.

¹³ Aktivitätenpläne zur Sondierung, Projektdefinition und Genehmigung.

einzelnen Prozessschritten – inklusive der maßgeblichen Regelungen und Arbeitsmittel. Damit wurde grundsätzlich eine benutzerfreundliche Aufbereitung erreicht.

Redundante Darstellungen führen allerdings zu Lese- und erheblichen Pflegeaufwänden. Die ursprünglich als Erleichterung gedachte Aufbereitung der Informationen für verschiedene Projektphasen hat inzwischen Mehraufwände und einen erschwerten Überblick über alle Arbeitsmittel zur Folge. Die teilweise unterschiedlichen Darstellungen¹⁴ bergen zudem das Risiko, dass wesentliche Informationen nicht beachtet werden und Irritationen entstehen.

Aufwand durch redundante Darstellungen

Redundante Darstellungen in den Regelungen und Arbeitsmitteln zur Vorprojektphase sollten überprüft und möglichst reduziert werden. Unterschiedliche Darstellungen sollten vermieden werden.

Empfehlung 4

2.2.2 Projektunterlagen

Im Rahmen der Projektdefinition muss das PDP-Team eine Vielzahl an Dokumenten erstellen.¹⁵ Dabei sind einige Daten, wie beispielsweise Ziele und Aufwände, mehrfach oder in nur geringfügiger Abweichung in verschiedenen Dokumenten zu erfassen.¹⁶ Dies erfordert sowohl bei der Ersterfassung als auch bei späteren Änderungen einen hohen Aufwand und birgt das Risiko von Inkonsistenzen. Das ZPM überprüfte im Jahr 2024, welche Dokumente oder Inhalte hier entfallen oder zusammengeführt werden können. Nachdem die Pilotierung des Vorschlages zur „Reduzierung von Aufwänden in der Projektgenehmigung“ abgeschlossen ist, sollen die Änderungen voraussichtlich im I. Quartal 2026 in die Regelungen überführt werden.

Großer Aufwand zur Erstellung der Projektunterlagen

Die Interne Revision hält dieses Vorhaben für notwendig und grundsätzlich zielführend.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den Global Internal Audit Standards durchgeführt.

¹⁴ Beispiele: Einzelne Arbeitsmittel werden nur im Projektmanagement-Handbuch oder den Aktivitätenplänen erwähnt, aber nicht im Intranet; Ausführungen zur Bedarfsanalyse im Projektmanagement-Handbuch unterscheiden sich von denen in der Vorlage zum Projekthandbuch.

¹⁵ Genehmigungsrelevante sowie weitere interne Dokumente.

¹⁶ Darstellung der Ziele: Beispielsweise im Projekthandbuch, Projektauftrag, Management-Summary, Vorstandsvorlage.

Aufwände in verschiedenen Einheiten: Zum Beispiel Personentage in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, Jahreswerte für Stellenanzahl in der Meldung der Personalbedarfe und -einsparungen in Projekten.

Revisionsumfang und -methode

Der Vorstand hat die Interne Revision beauftragt, eine Revision zum Thema „Initialisierung von Projekten“ durchzuführen.

Das Revisionsteam hat im Rahmen der Prüfung Unterlagen ausgewertet (Prozessbeschreibungen, Arbeits- und Hilfsmittel etc.), Interviews mit Führungs- und Fachkräften geführt sowie Fragebogen an zehn PDP-Leitungen versandt. Darüber hinaus wurde im Rahmen einer Stichprobe bei drei Projekten die PDP retrospektiv betrachtet. Ausgangspunkt bei dieser Retrospektive waren aktuelle Auffälligkeiten (positiv oder negativ) in laufenden Projekten. Deren Ursachen wurden analysiert, um Handlungsbedarfe beim PDP-Vorgehen oder Rahmenbedingungen für erfolgreiche Praxis zu identifizieren.

Folgende Organisationseinheiten waren in die Prüfung einbezogen:

- Zentrale, Bereich Informationstechnik Governance (IT-G)
- IT-Systemhaus, Bereich Zentrales Projektmanagement (Z4)

Nicht im Revisionsumfang enthalten waren

- die Priorisierung von Projekten im Rahmen des Portfoliomanagements,
- Funktionalitäten von IT-Verfahren und
- datenschutzrechtliche Aspekte.

Revisionszeitraum: November 2023 bis Juni 2024, August 2025