

Juliane Markard-Narten/Jens Narten

Projektmanagement in der OSZE: Das *Project-Management-Cycle*-Konzept der OSZE-Mission im Kosovo

Projektmanagementkonzepte haben für internationale Organisationen, die Friedenseinsätze durchführen, seit über einem Jahrzehnt kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Analog zu der gestiegenen Anzahl solcher Einsätze entwickelte sich auch die Höhe der Missionsbudgets. Die Entwicklung adäquater Fertigkeiten und Fähigkeiten sowie geeigneter Konzepte des Projektmanagements wurde dagegen lange Zeit vernachlässigt, häufig zu Lasten von Effizienz und Effektivität der Friedensmissionen. Der vorliegende Beitrag versucht das Projektmanagementkonzept der OSZE am Beispiel ihrer Mission im Kosovo (OMiK) zu beleuchten. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die Konzepte im Wesentlichen auf existierende Projektmanagementkonzepte des *For-Profit*- bzw. *Non-Profit*-Bereichs zurückgreifen. Gestützt auf einen Langzeitabgleich versucht die Studie den konzeptionellen Anspruch und die reale Umsetzung des Managementkonzepts der Kosovo-Mission einander gegenüberzustellen. Dies geschieht insbesondere mit Blick auf die tägliche Arbeit ehemaliger Projektmanager vor Ort. Die vorliegende Studie zeigt zudem, dass es entscheidende Umsetzungsdiskrepanzen auf den verschiedenen Ebenen des Projektmanagementzyklus der OMiK gibt. Diese sind vor allem struktureller Natur und in der politischen Kultur und der Managementkultur der OSZE begründet. Die Studie zeigt eine Reihe von Faktoren auf, die entscheidende Umsetzungsdiskrepanzen im Projektmanagement der OSZE am Beispiel der Kosovo-Mission erklären helfen. Hieraus werden schließlich fundierte Empfehlungen zu ihrer schrittweisen Behebung abgeleitet.

Hypothese, Forschungsfragen und Zielsetzung

Der Studie liegt die Forschungshypothese zu Grunde, dass zwischen dem idealtypischen Anspruch des *Project-Life-Cycle*-Konzepts (PLC) der OSZE bzw. seiner abgewandelten Form, des *Project-Management-Cycle*-Konzepts (PMC) der OMiK, und deren tatsächlicher Umsetzung auf Missionsebene deutliche Diskrepanzen existieren. Falls sich diese Hypothese bestätigt, könnten sich Umsetzungsdiskrepanzen nicht nur negativ auf die Effizienz des Projektmanagements auswirken und somit einzelne angestrebte Projekterfolge gefährden, sondern auch Konsequenzen für die gesamte Arbeitsleistung bzw. Effektivität der Mission nach sich ziehen. Die Hypothese beruht einerseits

auf vorausgegangenen Analysen¹ und andererseits auf den persönlichen Arbeitserfahrungen von Interviewpartnern im Bereich des Projektmanagements der OSZE. Ausgehend von dieser Hypothese soll der vorliegende Beitrag fundierte Antworten auf die nachfolgenden Forschungsfragen generieren, die vornehmlich auf qualitative Aspekte des OMiK-Projektmanagements Bezug nehmen: Welche konzeptionellen und inhaltlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich zwischen dem PLC-Konzept der OSZE bzw. dem PMC-Konzept der OMiK und anderen ausgewählten Projektmanagementkonzepten aufzeigen? Inwiefern weisen die OSZE-Konzepte eigene Besonderheiten in ihrer Konzeption auf, die für die speziellen Erfordernisse von Friedensmissionen relevant sein könnten? Treten bei der praktischen Anwendung des Projektmanagementkonzepts der OMiK Umsetzungsdiskrepanzen auf und wenn ja, welche konkreten Phasen des Projektmanagements sind davon betroffen? Welche Faktoren könnten diese Diskrepanzen erklären und welche Empfehlungen können hinsichtlich einer Optimierung des Projektmanagements internationaler Friedensmissionen daraus abgeleitet werden? In welchem Maße können sich Optimierungsempfehlungen an *For-Profit*- bzw. *Non-Profit*-ausgerichteten Projektmanagementkonzepten orientieren? Inwieweit müssen sich Optimierungsempfehlungen eindeutig an den spezifischen strukturellen und operativen Besonderheiten internationaler Friedensmissionen ausrichten?

Das Project-Life-Cycle-Konzept der OSZE

Im Jahr 2003 wurde im OSZE-Sekretariat eine Projektkoordinierungseinheit eingerichtet, die einen einheitlichen Umgang mit Projekten innerhalb der Organisation gewährleisten sollte. Erst über zehn Jahre nach der Einrichtung der ersten Friedensmissionen erarbeitete die Schulungsabteilung des Sekretariats ein standardisiertes Konzept zum internen Projektmanagement. So wurde ab 2005 das PLC-Konzept als verbindliche Anleitung zum OSZE-internen Projektmanagement eingesetzt. Es umfasst drei zyklisch aneinander anschließende Phasen der Identifizierung, der Entwicklung und der Umsetzung und Evaluierung von Projekten. Bei diesem in sich geschlossenen, dreiphasigen Management-Zyklus schließt sich an die letzte Phase der Umsetzung und Evaluierung dann wieder die Identifizierungsphase für nachfolgende Projekte im Rahmen eines übergeordneten thematischen Programms an. In der OSZE-Mission im Kosovo werden wie auch in anderen größeren Friedensmissionen, z.B. der OSZE-Mission in Skopje (vormals OSZE-„*Spillover*“-Überwachungsmission in Skopje), leicht abgewandelte Modelle

1 Vgl. Wolfgang Zellner/Frank Evers/Claus Neukirch/Wolfgang Sporrer, New forms and support structures for OSCE field operations, in: Helsinki Monitor 2/2004, S. 23-34; vgl. ebenso Annette Legutke, From lessons lost to lessons learned?, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 188-191.

des PLC verwendet. Der PLC dient jedoch als Grundlage. Zudem ist seit einigen Jahren eine halbtägige Einführung in das Programm- und Projektmanagement der OSZE Bestandteil der obligatorischen Einführungsveranstaltung für neue Mitarbeiter der OSZE.² Dieses inhaltlich sehr allgemein gehaltene Schulung findet im Sekretariat der OSZE statt.

Management-Tools

Flankiert wird das Projektmanagementkonzept der OSZE von computergestützten technischen Management-Tools zur Ressourcenverwaltung, insbesondere dem *Integrated Resource Management System* (IRMA). Als Kernstück der OSZE-Managementreform ist IRMA seit Anfang 2005 im Einsatz. Es stellt ein Instrument zum Management finanzieller, personeller und materieller Ressourcen dar, das zudem die Erstellung von Fortschrittsberichten und die Verwaltung projektrelevanter Daten, wie z.B. Finanzübersichten, erleichtern soll. Das computergestützte IRMA-Programm soll das tägliche operative Projektmanagement vereinfachen, indem es die Überwachung und die Fortschrittskontrolle von Projekten ebenso ermöglicht wie die finanzielle Kontrolle und die Berichterstattung. Durch den aktuellen Statusüberblick mittels IRMA sollen Projektmanager dazu befähigt werden, eigene Managemententscheidungen im Rahmen ihrer Befugnisse zu treffen. In der OMiK wurde zudem ein eigenes Instrument zum Management von Projekten entworfen, die *Project Management Database* (PMD).

Budgetierungsprozess

Ebenso wurden im Jahr 2003 der Budgetierungsprozess der OSZE reformiert und Managementinstrumente eingesetzt, die die politischen Prioritäten mit programmatischen Aktivitäten und Projekten in Einklang bringen und das dafür notwendige Budget sicherstellen sollten. Der jährliche Budgetierungsprozess besteht aus einander ergänzenden Elementen, wie dem Programmentwurf, dem Budgetvorschlag und dem sogenannten *Programme Budget Performance Report*. Während im Programmentwurf thematische Prioritäten festgelegt werden, stellt der Budgetvorschlag dar, welche finanziellen Ressourcen zur Umsetzung von Programmen und den darin integrierten Projekten benötigt werden. Dies dient dazu, den im Vorjahr erzielten Fortschritt aufzeigen und die programmatische Jahresplanung sinnvoll vornehmen zu können. Jeweils zur Mitte eines jeden Jahres erfolgen dann die Programmplanung und die Budgetierung für das Folgejahr, obwohl sich die Mehrzahl der Projekte des laufenden Budgetjahres noch in der Durchführung befindet und eine entsprechende Abschlussevaluierung noch aussteht. Anschlussfi-

2 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Pre-arrival information package, S. 5, unter: <http://www.osce.org/training/18114>.

finanzierungen von Projekten sollten jedoch erst nach deren Evaluierung beantragt werden.

Akteursebenen des Programm- bzw. Projektmanagements

Innerhalb der politischen, administrativen und operativen Strukturen der OSZE, die an der Planung und Umsetzung von Programmen bzw. Projekten beteiligt sind, können verschiedene Akteure mit jeweils eigenen Verantwortungsbereichen auf drei Ebenen unterschieden werden: 1. Das OSZE-Sekretariat in Wien, 2. die Bereichsleitungs- und Programmebene im *Headquarter* einer Mission sowie 3. die jeweiligen Projektmanager in den Missionen und ihren Regionalbüros. Auf der obersten Hierarchieebene, dem OSZE-Sekretariat, sind die politischen Entscheidungsträger zu finden, die in den programmatischen Planungs- und Entscheidungsprozess einer Friedensmission eingebunden sind. Diese Akteursebene ist nicht in den direkten Projektmanagementprozess auf der Missionsebene involviert, bestimmt aber in Kooperation mit der jeweiligen Missionsleitung den allgemeinen politischen Rahmen für Programme bzw. Projekte mit. Der Ständige Rat der OSZE ist hierbei als politisches Organ der Teilnehmerstaaten das höchste Gremium und für politische Konsultationen und damit verbundene Entscheidungsprozesse, z.B. bezüglich der programmatischen Mandatierung der Missionen, zuständig. Dies gilt auch für die Mandatsverlängerung, bei der in der Regel der eingereichte Programmwurf und der Budgetvorschlag der Missionen, der sogenannte *Mission Implementation Plan*, nach dem Konsensprinzip angenommen werden. Die jeweilige Missionsleitung hat diese Dokumente zuvor mit der zuständigen Sektion des OSZE-Sekretariats abgestimmt. Die zweite und dritte Akteursebene sind innerhalb der OSZE-Missionen zu finden und direkt in den operativen Projektmanagementzyklus eingebunden. Die Umsetzung der thematischen Programme wird von den Programmleitern gesteuert, die für die Sicherstellung der Projektdurchführung sowie das Ressourcenmanagement innerhalb des eigenen Programmbereichs verantwortlich sind. Diesen Programmverantwortlichen untergeordnet ist die unterste Akteursebene der Projektmanager, die für die erfolgreiche Durchführung eines Projektes innerhalb des vorgegebenen Ressourcen- und Zeitrahmens in ihrem jeweiligen thematischen und geographischen Bereich zuständig sind. Ihnen obliegt in Absprache mit den Programmleitern letztlich die gesamte Projektausführung von der Bedarfsanalyse im Vorfeld einer Projektbeantragung über die Projektplanung und -durchführung bis hin zur abschließenden Evaluierung.

Der Project Management Cycle der OSZE-Mission im Kosovo

Die OSZE-Mission im Kosovo verwendet in enger Anlehnung an das PLC-Konzept seit 2006 ein eigenes und auf die Besonderheiten der Mission zuge-

schnittenes Programm- und Projektmanagementkonzept, den sogenannten *Project Management Cycle*.³ Der PMC weist ebenfalls drei aufeinanderfolgende Projektmanagementphasen auf, wobei sich die Phasenunterteilung und Phaseninhalte in ihren Ausprägungen leicht von denen des PLC unterscheiden. Zudem wurden in der OMiK im Rahmen des PMC-Konzepts diverse Projektmanagement-Tools entwickelt. Im Folgenden sollen die einzelnen Phasen des Projektzyklus kurz umrissen sowie die Besonderheiten des PMC im Vergleich zum PLC dargestellt werden.

Projektidentifizierung und -entwicklung

In der ersten Projektphase des PMC werden die Arbeitsschritte der Identifizierung und der Projektentwicklung zusammengezogen. Hier werden Ziele, Ergebnisse (*output*) und Aktivitäten eines Projekts formuliert, die sich im Einklang mit übergeordneten Programmzielen befinden sollen. Ferner werden in dieser Phase das Projektbudget entwickelt und zu erreichende Meilensteine der Projektarbeit näher bestimmt. Die Mehrzahl der durchzuführenden Projekte werden als „geplante Projekte“ bezeichnet. Sie sind bereits in der Programmvorgabe als Teilelement vorgesehen und wurden von den Programmleitern im Vorjahr budgetiert. Im Vergleich dazu werden „ungeplante Projekte“ eingesetzt, um es den Missionen angesichts der ansonsten zeitintensiven Projektvorplanung auch kurzfristig zu ermöglichen, auf der Programmebene auf die sich oftmals rasch verändernden Bedürfnisse von Krisenländern zu reagieren. Zur Identifizierung und Entwicklung ungeplanter Projekte erfolgt zunächst eine Bedarfserhebung (*needs assessment*) in Kombination mit Situations- und Problemanalysen vor Ort. Für die Ausgestaltung ungeplanter Projekte setzt OMiK die *Logical Framework Matrix* als Instrument zur Kohärenzanalyse ein. Die *Logical Framework Matrix* ist die zentrale Komponente des *Logical Framework Approach* (LFA). Der LFA ist ein Planungsmodell für Projekte, „die eine starke Wechselwirkung mit dem gesellschaftlichen und politischen Umfeld aufweisen“.⁴ Die Projektarbeit der OMiK wird in einem internen Handbuch, dem *Programme and Project Management Toolkit*, näher ausgeführt.⁵ Dieses besagt, dass die Projektidentifizierung für geplante Projekte, einschließlich Bedarfserhebung und Lageanalyse (*situation analysis*), bereits in der vorausgegangenen Programmentwicklungsphase stattgefunden hat und die Projektmanager daher keine Projektidentifizierungsphase mehr vornehmen sollen.⁶ Zu bedenken bleibt aber, dass ohne eine aktuelle Situations- und Bedarfsanalyse die Gefahr besteht, dass

3 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe Mission in Kosovo, *Programme and Project Management Toolkit: A practical guide for the OSCE Mission in Kosovo*, Pristina 2005.

4 Georg Angermeier, Projektmanagement-Glossar, in: Projekt Magazin, unter: <http://www.projektmagazin.de/glossar>, Eintrag „Logical Framework Approach“.

5 Vgl. OSCE Mission in Kosovo, *Programme and Project Management Toolkit*, a.a.O. (Anm. 3).

6 Vgl. ebenda, S. 57.

Projekte ins Leere laufen. Projektmanager vor Ort könnten so in die Situation geraten, ein Projekt umsetzen zu müssen, dessen Nutzen fraglich und nicht an den aktuellen Bedürfnissen einer Zielgruppe ausgerichtet ist. Um die Arbeit der OMiK bedarfsgerecht auszurichten, müssten dann gegebenenfalls ungeplante Projekte diesen Missstand beheben. Es könnte damit also eine Art strukturell-operativer Antagonismus zwischen den beiden Projektarten entstehen. Die Frage, inwieweit die Bedürfnisse der Zielgruppe bzw. der Bevölkerung des Missionslandes durch geplante Projektarbeit zufriedenstellend abgedeckt werden oder ob dies eventuell durch vermehrten Einsatz ungeplanter Projekte erfolgen kann, bleibt offen.

Zum Ende der ersten Projektphase wird ein detaillierter Monitoring- und Evaluierungsplan entworfen, mit dessen Hilfe nicht nur der vorgesehene Implementierungsstatus überprüft, sondern auch die Erreichung des Gesamtziels und damit der Projekterfolg gemessen werden soll. Ergebnis der Projektentwicklungsphase soll der Entwurf eines endgültigen Projektplans mit detaillierten Informationen zum Budget, einem Zeitplan mit Meilensteinen sowie einer spezifischen Methodik zum Projektmonitoring und zur Evaluierung sein.⁷ Alle Elemente dieses Gesamtprojektplans werden schließlich in die zentrale *Project Management Database* (PMD) der OMiK integriert, welche die Projektmanager schließlich zur Projektumsetzung und zum Projektmonitoring nutzen sollen.

Projektumsetzung und Monitoring

In der zweiten Phase finden die Projektumsetzung und das dazu parallel erfolgende Monitoring der vorgesehenen Aktivitäten und Ziele des Projekts statt.⁸ Jedes Projekt soll in dieser Phase in Übereinstimmung mit dem Projektplan umgesetzt werden und dabei die gesetzten Meilensteine zeit- und budgetgerecht erreichen. Als Orientierungshilfe dient die PMD als sogenannter *Tracking-Mechanismus*. Mit ihr kann der aktuelle Status der Projekt- und Budgetimplementierung gemäß dem Projektplan abgeglichen werden. Zur Förderung der Projekttransparenz ist in der Datenbank der aktuelle Projektstatus nicht nur für den jeweiligen Projektmanager und die zentrale Koordinierungseinheit, sondern auch für alle Missionsmitglieder einsehbar. Um das Projektmonitoring zu unterstützen, fragt die PMD von jedem Projektmanager automatisch den aktuellen Stand zur Realisierung eines jeden gesetzten Projektmeilensteins ab. Damit einhergehend werden Projekte hinsichtlich der erfolgreichen Einhaltung der Meilensteine in der Datenbank für alle Missionsmitglieder ersichtlich bewertet. Eine mögliche Abweichung von den vorgesehenen Meilensteinen wird dementsprechend negativ bewertet, wobei eine Änderung der Meilensteine im laufenden Projekt aus triftigen Gründen beantragt werden kann. Ebenso werden die Zwischenberichte der

7 Vgl. ebenda, S. 55-98.

8 Vgl. ebenda, S. 99-131.

Projektmanager in die PMD eingespeist und dienen damit als weiteres Instrument des Projektmonitoring.

Evaluierung

Ziel der dritten Phase des PMC ist die systematische Evaluierung eines jeden Projekts. Dabei soll festgestellt werden, ob die erreichten Projektergebnisse mit den anvisierten Projektzielen übereinstimmen und das Projekt somit erfolgreich umgesetzt wurde. Wurden die Ziele nicht gemäß Projektplan erreicht, sollen die Ursachen dafür ermittelt werden. Mithilfe der Projektevaluierung soll zudem festgestellt werden, ob für zukünftige Prioritäten auf Programmebene eine Projektfortsetzung relevant ist.⁹ Zugleich sollen die erzielten Wirkungen des Projekts, seine Nachhaltigkeit und Effizienz sowie das Kriterium der sogenannten *Stakeholder*-Einbindung in das Projekt überprüft werden. Hierzu benutzt die OMiK Evaluierungsinstrumente wie Projektzwischenberichte und einen umfangreichen Fragebogen, den sogenannten *Project Appraisal Questionnaire* (PAQ), der nach Durchführung des Projekts von den verantwortlichen Projekt- und Programmmanagern ausgefüllt wird. Schließlich fließen die gesamten Ergebnisse in den Projektabschlussbericht ein. Der PAQ als missionsinternes Evaluierungsinstrument misst vier Kriterien: 1. die Wirkungen des Projekts (*impact*), 2. seine Nachhaltigkeit (*sustainability*), 3. die Effizienz (*efficiency*) sowie 4. den Grad der Einbeziehung aller *Stakeholder* des Projekts (*involvement of stakeholders*), also aller relevanten Akteure mit berechtigtem Interesse an dem Projekt. Zu diesen vier Kriterien werden diesbezüglich relevante Aussagen mittels Bewertungsnoten von 1 bis 5 (1 = stimme überhaupt nicht zu, 5 = stimme völlig zu) eingestuft. Die Bewertung erfolgt durch den Projektmanager, den Programmleiter und die *Project Co-ordination Unit* (PCU) der OMiK. Die Objektivität der Bewertungen soll durch die Beurteilung der *Objectively Verifiable Indicators* (OVI) sichergestellt werden, die in der projektbezogenen *Logical Framework Matrix* zuvor aufgeführt wurden. Durch dieses dreistufige Bewertungssystem soll ein höheres Maß an Genauigkeit und Glaubwürdigkeit in der Evaluierung erreicht werden.¹⁰ Der auf den Ergebnissen des PAQ basierende Projektabschlussbericht gibt einerseits einen Überblick über alle Umsetzungsphasen in Bezug auf Wirkung, Nachhaltigkeit, Effizienz und *Stakeholder*-Einbindung und dient zugleich als abschließender Finanzbericht für das Projekt. Die Ergebnisse der Projektevaluierungen sollen dann die programmatische Neuausrichtung für das Folgejahr auf Missionsebene mitbestimmen. Im Unterschied zum ursprünglichen PLC-Konzept setzt das PMC-Modell der OMiK damit den Schwerpunkt auf Projektmonitoring und Projektevaluierung, für die eine eigene Phase und spezielle Instrumente geschaffen wurden. Die Notwendigkeit, Projekte systematisch zu evaluieren, wurde zunächst vor allem von den

9 Vgl. ebenda, S. 132.

10 Vgl. ebenda, S. 104.

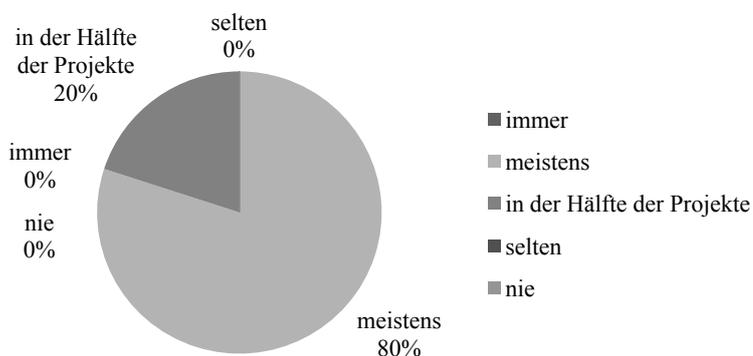
Friedensmissionen erkannt. Eine umfassende Projektevaluierung sollte einen detaillierten Vorschlag hinsichtlich einer möglichen Weiterführung von Projekten, wie z.B. Trainings- und Ausbildungsprojekte, beinhalten und bietet damit die Möglichkeit, auf eine zusätzliche Bedarfserhebung vor der Projektverlängerung zu verzichten. Wie zuvor erwähnt, besteht ein mögliches Problem jedoch in der zeitlichen Anordnung der Projektevaluierungen. Da deren Ergebnisse meist nicht vor der zur Jahresmitte stattfindenden Programmplanungs- und Budgetierungsphase für das Folgejahr vorliegen, können sie kaum effektiv für die jeweils aktuelle Programmgestaltung genutzt werden, die schon in der Mitte des vorausgegangenen Jahres festgelegt werden musste.

Datenerhebung zum Projektmanagementkonzept der OSZE-Mission im Kosovo

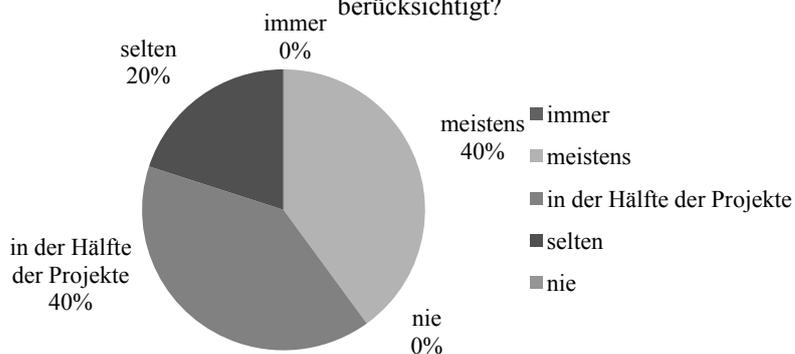
Um aussagekräftige Daten zur praktischen Umsetzung des Projektmanagementkonzepts der OSZE-Mission im Kosovo zu erhalten, wurde das oben skizzierte theoretische PMC-Konzept mit empirischen Erfahrungswerten von Mitarbeitern der Mission abgeglichen. Hierzu wurden 2007 erste Hintergrundgespräche mit Projektmanagern der OMiK geführt, die Hinweise darauf gaben, inwieweit tatsächlich Diskrepanzen zwischen dem theoretischen Konzept und seiner praktischen Umsetzung bestanden. Die durch die Interviews gesammelten Ergebnisse flossen dann in die Formulierung des Fragebogens ein, um so einen detaillierteren und quantifizierbaren Überblick über vorhandene Umsetzungsdiskrepanzen herausarbeiten zu können. So wurden insgesamt 14 nationale und internationale Projektmanager in den Regionalbüros sowie im OMiK-*Headquarter* mithilfe von halbstandardisierten Fragebögen befragt. Die Ergebnisse werden im Folgenden als Graphiken wiedergegeben.

Identifizierung von Projekten (A)

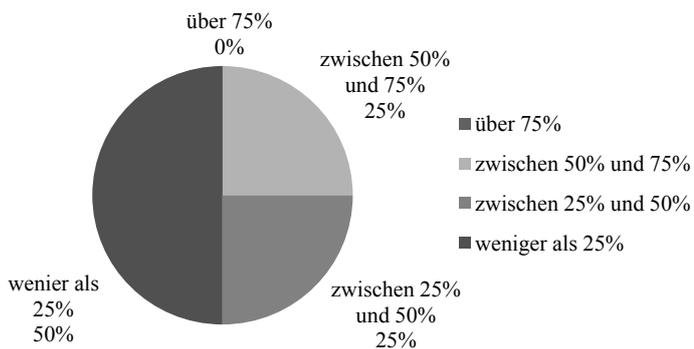
Inwieweit spiegeln Ihrer Erfahrung nach die Ziele der geplanten Projekte die Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppe in Ihrem Verantwortungsbereich wider?



Inwieweit werden Vorschläge von Mitarbeitern der Regionalbüros bei der Identifizierung geplanter Projekte berücksichtigt?

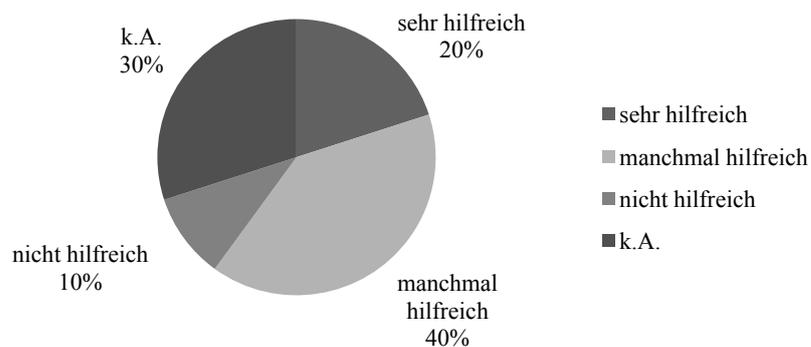


Wie viel Prozent der von Ihnen durchgeführten Projekte waren ungeplante Projekte?

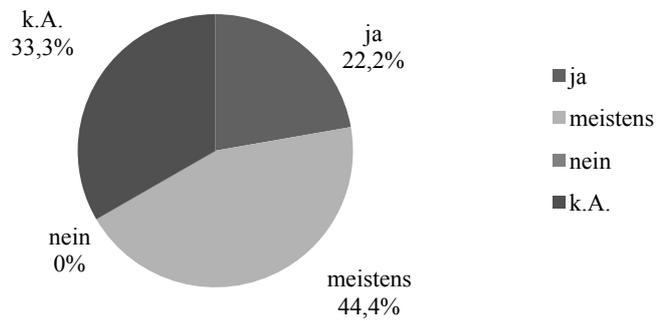


Projektumsetzung und Monitoring (B)

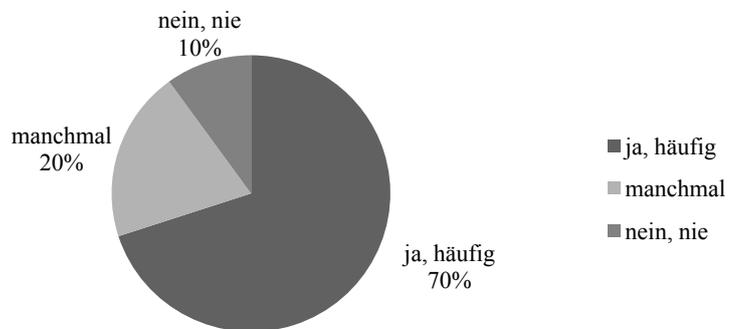
Halten Sie die *Project Management Database* für die Leitung Ihres Projekts für hilfreich?



Ist die *Project Management Database* Ihrer Meinung nach leicht zu handhaben?

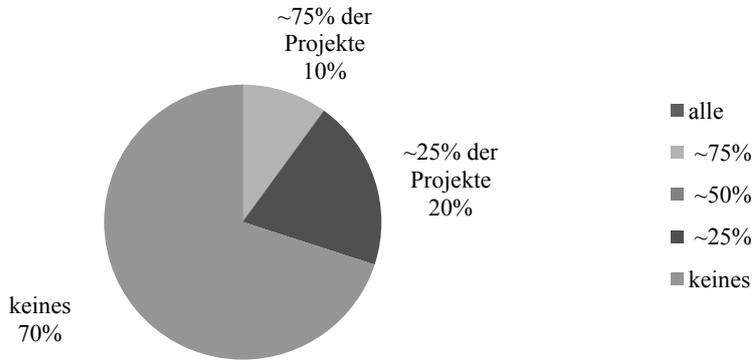


Wurden Sie jemals bei der Durchführung eines Projekts durch einen langwierigen Bewilligungsprozess behindert?

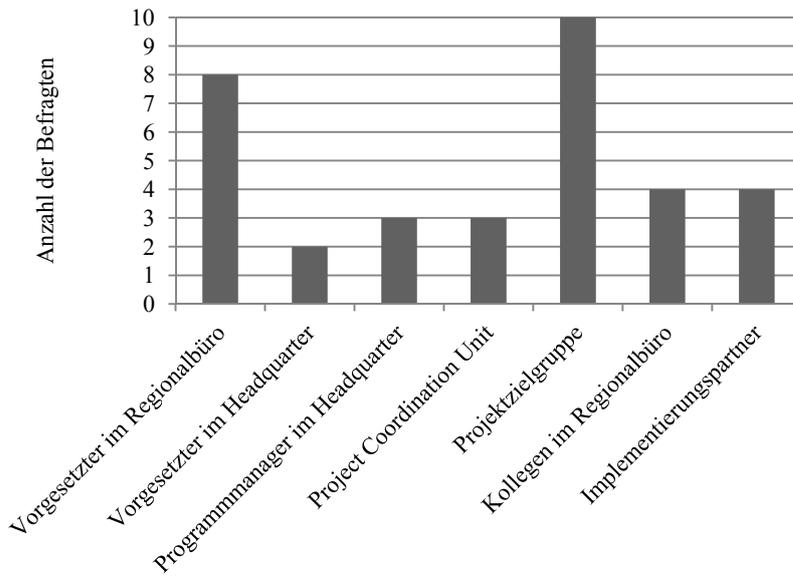


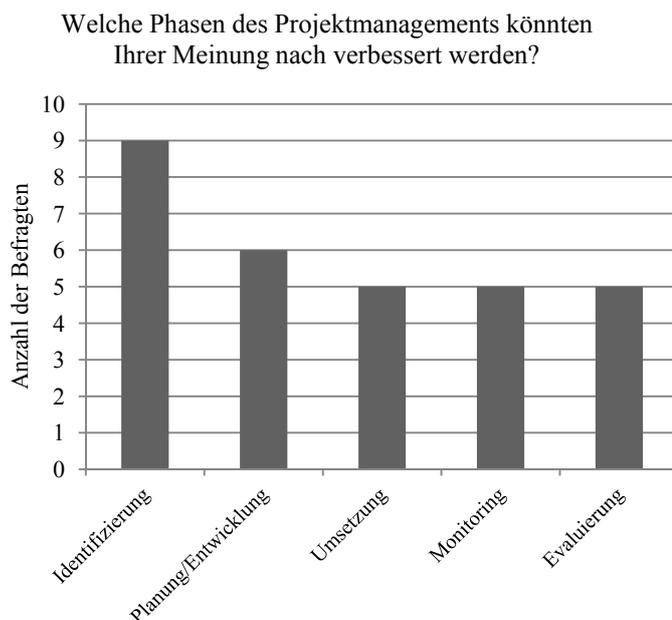
Evaluierung (C)

Wie viele Ihrer Projekte wurden mithilfe des *Project Appraisal Questionnaire* (PAQ) seit dessen Einführung evaluiert?



Wer wäre außer dem Projektmanager noch geeignet, die Ergebnisse eines beendeten Projekts zu bewerten?





Langzeitabgleich der Ergebnisse

Die ersten Ergebnisse der Befragung unter OMiK-Projektmanagern von 2007 wurden mit ergänzenden Meinungsbildern aus dem Jahr 2010 abgeglichen.¹¹ Auf die Frage nach der Projektidentifizierung wiesen die Antworten auf einen recht eindeutigen Trend hin: Fast alle Befragten beschrieben eine enge Einbeziehung der Zielgruppe bzw. der *Stakeholder* des Projekts in den Identifizierungsprozess als unerlässlich. Nach eigenen Angaben setzten sie diesen Anspruch bei den von ihnen geleiteten Projekten auch so weit wie möglich um. Im Hinblick auf die Berücksichtigung von Projektvorschlägen zur Identifizierung geplanter Projekte seitens der Mitarbeiter in den Regionalbüros wurden unterschiedliche Angaben gemacht. Zum einen wurde zwar angegeben, dass die Vorschläge zumeist berücksichtigt würden. Zum anderen gab es aber auch gravierende Meinungsunterschiede in Bezug auf die Effektivität der Kommunikation zwischen dem *Headquarter* und den Regionalbüros, wobei einige der Befragten einen Verbesserungsbedarf sahen, während andere die Kommunikation als konstant und gut beschrieben. In Bezug auf die

¹¹ Ebenso wie 2007 waren die Interviewpartner im Jahr 2010 sowohl internationale als auch lokale Missionsmitarbeiter, die als Projektmanager im OMiK-*Headquarter* und in den Regionalbüros arbeiteten.

Identifizierung und Umsetzung ungeplanter Projekte haben nur wenige Befragte Erfahrungen sammeln können. Sie schätzten den Anteil ungeplanter Projekte mit insgesamt weniger als 25 Prozent aller Projekte als recht gering ein. Nach Angaben der Befragten kommen ungeplante Projekte meist durch externe Anfragen einer Zielgruppe zustande, z.B. zur Finanzierung von Konferenzen. Diese Anfragen würden aber stets genau geprüft. Ebenso zögen unvorhergesehene Ereignisse, wie z.B. Parlamentsauflösungen mit nachfolgenden Neuwahlen, die Notwendigkeit ungeplanter Projekten nach sich.

Nur wenige der Befragten gaben an, die PMD als Management-Tool für die Projektimplementierungsphase zu nutzen. Von den Befragten, die sie benutzten, gab nur einer an, dass er sie gezielt für die Projektimplementierung sowie das Finanz- und Statusmonitoring gebrauchte. Einige Befragte wendeten sie eher als „*organizational memory tool*“ an, um eine Übersicht über bereits umgesetzte Projekte der OMiK und deren Erfolge, aber auch Umsetzungsprobleme zu erhalten. Projektduplikationen sowie bestimmte Umsetzungsfehler könnten so vermieden werden. Auf die Frage nach dem Management-Tool IRMA gab lediglich einer der Befragten an, dieses zu nutzen. Als Grund dafür sieht er seine Tätigkeit auf Bereichsleitungsebene, die einen Zugang zu IRMA ermögliche, während alle anderen Befragten keinen Zugang dazu hatten. IRMA stellt seiner Meinung nach ein gutes Instrument dar. Im Hinblick auf Projektfinanzierungs- bzw. -bewilligungsprozesse gaben alle Befragten an, dass diese mit Schwierigkeiten behaftet seien. Verzögerungen bei der Finanzierung träten sowohl bei geplanten als auch bei ungeplanten Projekten auf und schienen durch den langwierigen Projektbewilligungsprozess zustande zu kommen. Teilweise würden Projektanträge sehr frühzeitig erarbeitet und eingereicht, um das Projekt zeitplangerecht anschieben zu können. Nach der Zustimmung zu einem Projekt durch die jeweilige Programm-bereichsleitung würde jedes einzelne Projekt nicht nur auf administrative, politische und rechtliche Aspekte geprüft, sondern auch einer erneuten programmbezogenen Beurteilung durch die PCU der OMiK unterzogen. Dies wurde von den Befragten sehr kritisch bewertet, da die Mitarbeiter der PCU in der Regel keine ausreichenden programmatischen Kenntnisse und Qualifikationen mitbrächten. Kritisch angemerkt wurde zudem, dass die Dauer des Finanzierungs- bzw. Bewilligungsprozesses stark von persönlichen Beziehungen zu den jeweiligen Vorgesetzten abhängen. Ebenso wurde geäußert, dass das Haushaltssystem der OSZE auf der Basis eines einjährigen Finanzierungszyklus Probleme aufwerfe und es nicht erlaube, Langzeitprojekte effektiv durchzuführen. Auf individueller Ebene würde dies mittlerweile dadurch umgangen, dass ein Dreijahresprojekt z.B. in drei einjährige Phasen mit entsprechenden Unterzielen unterteilt würde.

Die Handhabung der Projektevaluierungsphase wurde ebenfalls sehr unterschiedlich eingeschätzt: Während die meisten Befragte angaben, den PAQ nicht zu kennen und ihn somit auch nicht beurteilen können, gab ein Befragter an, alle von ihm geleiteten Projekte würden mit diesem Instrument evalu-

iert. Jedoch schätzte diese Person den Nutzen des PAQ als begrenzt ein, da dieser einschlägige Langzeitergebnisse außer Acht lasse. Alle Befragten gaben an, dass die jeweilige Projektzielgruppe (*beneficiaries*) dagegen kompetent wäre, eine umfassende Projektbewertung vorzunehmen. Fast ebenso deutlich waren auch die Einschätzungen bezüglich der Kompetenz von Vorgesetzten in den Regionalbüros bzw. der jeweiligen Bereichsleiter auf *Headquarter*-Ebene. Gleichwohl wurde aber kritisiert, dass es gerade bei der Beurteilung von Projekten oft eine Art innerer Zensur gäbe.

Eine Ex-post- bzw. Langzeitevaluierung der angestrebten Ergebnisse erachteten die meisten der Befragten als wichtig. Das würde bedeuten, dass beispielsweise bei einem Schulungsprojekt der Mission die Anwendung von Trainingsinhalten durch die Teilnehmer mehrmals in längeren zeitlichen Abständen überprüft werden müssten. Dies sei laut einigen Befragten jedoch bislang nicht vorgesehen. Ebenso wurde kritisch angemerkt, dass Projektmanager der OMiK nicht ausreichend zur Durchführung langfristiger Wirkungsanalysen ausgebildet seien. Gleichzeitig wurde auf das Dilemma einer effektiven Evaluierung im Falle nur schwer messbarer, zumeist qualitativer Arbeitsergebnisse hingewiesen. Insgesamt wurde von den Befragten angeregt, dass die OSZE-Mission im Kosovo einerseits vermehrt auf gut ausgebildetes Personal im Bereich des Projektmanagements Wert legen sollte. Andererseits gaben einige der Befragten zu bedenken, dass der zyklische Finanzierungsprozess von nur einem Jahr einer kontinuierlichen Projekt- bzw. Programmarbeit nicht zuträglich sei. Problematisch sei hierbei zudem, dass verbleibende Programmressourcen (z.B. aufgrund verzögerter Projektimplementierung oder einer veränderten Projektausgangssituation) bis zum Finanzjahresende immer vollständig aufgebraucht werden müssten, damit sich das nachfolgende Jahresbudget nicht verringert.

Gesamtergebnis

In der OSZE gab es viele Jahre lang kein einheitliches Managementkonzept für die Projektarbeit. Im Zuge einer allgemeinen Managementreform im Jahr 2003 strebte die Organisation eine professionellere und standardisierte Herangehensweise an ihr Projektmanagement an. Dies betraf vor allem die Arbeit in ihren Friedensmissionen. Vor diesem Hintergrund wurden zunächst zwei leicht verständliche Konzepte zum Projektmanagement mit schlanken Managementstrukturen entwickelt: der *Project Life Cycle* der OSZE und der *Project Management Cycle* der OSZE-Mission im Kosovo. In Beantwortung der eingangs genannten Forschungsfragen lassen sich folgende Aussagen treffen:

In Bezug auf einzelne Projektphasen ist weder im OSZE- noch im OMiK-Konzept eine Projektstart- oder Projektabschlussphase explizit vorgesehen. Darüber hinaus weisen sowohl das PLC- als auch das PMC-Konzept in Form

der jeweiligen Evaluierungsphase individuelle Besonderheiten in der Konzeption auf, die die speziellen Erfordernisse der Missionen widerspiegeln. Die Evaluierungsphase ist insofern von großer Bedeutung für die Missionen, als die Ergebnisse der Evaluierung für den sich anschließenden (neuen) Projekt- bzw. Programmzyklus grundlegend sein sollten. Die Zyklizität der beiden Projektmanagementkonzepte der OSZE (PLC/PMC) ist durch die programmatische Einbindung ihrer Projekte bedingt und stellt ein auffälliges Unterscheidungsmerkmal zu anderen linearen Projektmanagementkonzepten dar. OMiK wendet ihr PMC-Konzept als missionsinterne Abwandlung des übergreifenden PLC-Konzepts der OSZE seit 2006 an. Die diesbezüglichen Umfrageergebnisse legen den Schluss nahe, dass eine stringente und effektive Projektevaluierung in kontinuierlicher und standardisierter Form in der Mission noch aussteht. Hierbei mag die besondere Finanzierungsstruktur der OMiK eine wichtige Rolle spielen, denn die Fortfinanzierung und Mandatsverlängerung von OSZE-Missionen ist rein politischer Natur und hängt von der Zustimmung der nationalen Delegationen in den Entscheidungsgremien der OSZE ab. Diese Entscheidungen werden aber bislang nicht auf der Basis von Programm- bzw. Projektevaluierungen getroffen. So ist insgesamt eher eine politisch gesetzte *Top-down*-Ausrichtung der programmatischen Zielsetzung zu beobachten als eine auf Analysen und faktischen Auswertungen basierende *Bottom-up*-Ausrichtung. Ebenso belegen die Untersuchungsergebnisse deutliche Umsetzungsdiskrepanzen in den übrigen Phasen des Projektmanagements. Zum einen wurde die Zielgruppeneinbindung bei der Projektidentifizierung von den Befragten als verbesserungswürdig eingeschätzt und ein oftmals verzögerter Projektbewilligungs- bzw. -finanzierungsprozess kritisiert (ohne den ein anvisierter Projektbeginn oftmals nicht eingehalten werden kann). Zum anderen wurde deutlich, dass die von der OMiK entwickelte *Project Management Database* bislang in eher geringem Maße in der Projektimplementierungsphase bzw. für das Projektmonitoring genutzt wurde. Gleiches gilt für das ursprünglich von der OSZE entwickelte, computergestützte Managementsystem IRMA, zumindest was das Projektmanagement der OMiK betrifft, da nur die Bereichsleitungsebene Zugriff auf das System hatte. Das PMC-Konzept der Mission kann zwar durchaus als angemessen für die Umsetzung der verschiedenen Projektarten betrachtet werden, doch fand in der Praxis keine einheitliche Anwendung statt. Gründe für die Schwierigkeiten waren einerseits Managementdefizite auf der individuellen Mikro- bzw. Mesoebene sowie andererseits Zielsetzungsdefizite und politische Erwägungen auf der Makroebene der Gesamtorganisation. Der idealtypische Anspruch des PLC-Konzepts bzw. des innerhalb der OMiK entwickelten PMC-Konzepts kann in der tatsächlichen Umsetzung auf Missionsebene nur sehr begrenzt umgesetzt werden.

Erklärungsfaktoren und Handlungsempfehlungen

Nur ein in die Praxis umgesetztes Zusammenspiel aller ineinandergreifenden Projektphasen kann zu einem erfolgreichen Projektmanagement führen. Für die Umsetzungsdiskrepanzen auf Missionsebene können mehrere Erklärungsfaktoren angeführt werden, aus denen wiederum diverse Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können. Zunächst ist festzustellen, dass in den Schulungen für das Missionspersonal keine vertiefte Einführung in die korrekte Umsetzung des PMC-Konzepts angeboten wird. Ein umfassendes Schulungsprogramm zum PMC wäre jedoch eine logische Voraussetzung für die praktische Anwendung des Projektmanagementkonzepts innerhalb der Mission. Die Verantwortung für eine solche Schulung könnte einerseits der PCU übertragen werden, die auch schon an der Entwicklung des *Programme and Project Management Toolkit* mitgearbeitet hat, oder aber der missionsinternen speziellen Schulungseinheit. Der Vorteil dieser Maßnahmen läge darin, dass keine neuen Strukturen in der OMiK geschaffen werden müssten, sondern auf bereits existierenden aufgebaut werden könnte. Des Weiteren sollte die Einführung des PMC-Konzepts innerhalb der Missionsstrukturen angemessen verbreitet werden, z.B. in Form eines intensiven „Marketings“ bei der Einführung des Projektmanagementkonzepts, um die praktischen Vorteile des Konzepts unter den Mitarbeitern bekannt zu machen.

Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Evaluierungsphase der Missionsprojekte. Eine Fortfinanzierung von Projekten wird bislang oft ohne fundierte Evaluierung gewährt. Die Missionen müssten sich daher zunächst die Frage stellen, ob eine professionelle Projekt- und Programmevaluierung überhaupt in ihrem Interesse liegt. Falls eine professionelle Evaluierung der Missionsprojekte von der OSZE politisch tatsächlich gewünscht wird und auch Konsequenzen zeitigen soll, wären auf Missionsebene konzeptionelle Nachbesserungen angeraten. So sind bei wirkungsorientierten Projekten Langzeitevaluierungen unabdingbar, wenn nachhaltige Auswirkungen der Projekte gemessen werden sollen. Hierzu wären aufwendigere Evaluierungsmethoden sowie dementsprechend qualifiziertes Personal notwendig; entsprechende Maßnahmen sind zu empfehlen. Projektevaluierungen sollten (auch) von Dritten durchgeführt werden, um eine ausgewogene und möglichst objektive Bewertung zu ermöglichen. Zu diesem Zweck könnten einerseits die jeweiligen Projektzielgruppen in die Evaluierung mit einbezogen werden, um die realen Auswirkungen des Projektes auf der Empfängerseite stärker zu reflektieren. Andererseits könnten solche Evaluierungen von unabhängigen Evaluierungseinheiten innerhalb der OSZE bzw. in den Missionen, außenstehenden *Think Tanks* oder auch Consulting-Agenturen durchgeführt werden, sodass die Ergebnisse der Projekte anstelle von den Projektverantwortlichen auf neutraler Basis beurteilt werden.

Schließlich bleibt festzuhalten, dass der jährliche Budget- und Programmplanungszyklus der OSZE oft nicht ausreichend auf das bedarfsorientierte Pro-

jektmanagement der Missionen zugeschnitten ist. Er müsste vielmehr auf längere Finanzierungszeiträume ausgerichtet werden. Ein zeitlich flexibleres Finanzierungssystem wäre hier hilfreich, um die Identifizierung konkreter Folgeprojekte von einer detaillierten Evaluierung der Vorgängerprojekte abhängig machen und deren zeitliche Überschneidung vermeiden zu können. So könnten der alljährliche Budgetausgabedruck zum Jahresende entschärft und bewilligte Gelder zweckmäßiger und zielgerichteter eingesetzt werden. Nachbesserungen dieser Art bedürften einerseits der Überzeugung des Missionsmanagements sowie andererseits des politischen Umsetzungswillens auf zentraler Ebene der OSZE. Für die erfolgreiche Anwendung der Projektmanagementkonzepte der OSZE und ihrer Missionen wären Maßnahmen dieser Art wichtige Voraussetzungen für eine effizientere und wirkungsvollere Arbeit der Missionen insgesamt.