

Organisationsformen zur Planung und Realisierung öffentlicher Projekte

Autor(en): **Bieri, Stephan**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **98 (1980)**

Heft 14

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-74081>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Organisationsformen zur Planung und Realisierung öffentlicher Projekte

Von Stephan Bieri, Aarau

Ziel der vorliegenden Ausführung ist es, vorerst in einer generellen Sicht die Problematik des Projektmanagements im öffentlichen Bereich darzustellen. In der Folge soll der praktische Fall der «Reusstalsanierung» angegangen werden, wobei insbesondere die organisatorischen Voraussetzungen und Dispositionen in der aargauischen Verwaltung untersucht werden. Dies geschieht insofern aus einer Froschperspektive, als die im Aargau vorzufindende Organisation auf meine Vorschläge zurückgeht.

Es gibt in Politik und Wirtschaft immer wieder Leute, die organisatorische Anstrengungen als nutzlos und strukturelle Reformen als steril anschauen. Nun ist nicht zu bestreiten, dass in den zurückliegenden fünfzehn bis zwanzig Jahren auch in der Organisation viel unnötiger Aufwand betrieben wurde: Schaumschlägerei, Modellgläubigkeit und Technokratie haben sowohl öffentliche als auch private Verwaltungen befallen [1]. Aber es kann doch akzeptiert werden, dass *technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen* auch Anpassungen im organisatorisch-institutionellen Bereich verlangen. Dies gilt für den betrieblichen Aufbau ebenso wie für das Verfassungskonzept. Vor diesem Hintergrund ist die Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung zu sehen.

Planung, Realisierung und Betrieb öffentlicher Projekte

Neue Probleme

Es wird in Theorie und Praxis noch oft übersehen, dass Planung, Realisierung und Betrieb öffentlicher Projekte in den letzten Jahren eine *neue Dimension* erhalten haben. Fünf wesentliche Faktoren sind dafür anzuführen:

- a) die nach 1960 sprunghaft erhöhte Zahl von Projekten (Investitionsboom)
- b) die zunehmende Grösse und Komplexität der Projekte
- c) die vermehrten Nebenwirkungen (externe Effekte auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt)
- d) die tendenziell steigenden Betriebskosten
- e) die lange technisch-organisatorische und politische Vorbereitungszeit.

Heute sind jedenfalls die Faktoren b bis e relevant. Die dadurch verursachten Friktionen sind auf verschiedenen Ebenen des politischen und administrativen Komplexes sichtbar geworden: bei der Willensbildung, in der Führung oder auch bei sehr handfesten Vollzugstätigkeiten. Aktuelle Therapievorschlä-

ge, auf die hier nicht näher eingetreten werden kann, weisen über die eigentliche Organisation hinaus und postulieren Neuerungen im institutionellen und ordnungspolitischen Bereich [2]. Die Verselbständigung von Verwaltungsträgern [3] und neue Formen der «Demokratisierung» erscheinen allerdings oft eher als Verzweiflungstaten denn als echte Lösung der anstehenden Kapazitätsprobleme.

Führungs- und Vollzugsschwierigkeiten

In der Schweiz hat erstmals der sogenannte Mirage-Skandal die in der öffentlichen Verwaltung auftretenden Schwierigkeiten offenkundig werden lassen. Heute kann man allerdings festhalten, dass dieser Fall weder für die öffentliche Verwaltung noch für die Schweiz besonders typisch war: die gleichen Fehler sind vorher und nachher auch in der Privatwirtschaft und auch im Ausland immer wieder aufgetreten. *Kostenüberschreitungen* bei Spitalbauten, Verkehrsanlagen oder Produktentwicklungen stellen die eine Art von Pannen dar – *falsch evaluierte Bedürfnisse der Benutzer oder Konsumenten* (z. B. unrealistisches Pflichtenheft für ein Waffensystem, mangelhaftes Marketing bei der Produkteinführung) die andere.

Vom Projektmanagement her gesehen gibt es eine Reihe *kritischer Bereiche*, in denen die Pannen passieren können. Methodisch besonders interessant sind:

- die Abschätzung zukünftiger Rahmenbedingungen (Prognose exogener Daten),
- die gegenseitige Abstimmung von Bedürfnissen und Kosten (namentlich auch relativ hochaggregierte Kostenschätzungen in Varianten),
- die Projektüberwachung (vor allem in terminlicher und finanzieller Hinsicht).

In den letzten zwanzig Jahren sind die Verfahren der Projektplanung, der Projektselektion und der Projektüberwachung zwar wesentlich entwickelt worden [4], doch betreffen die Verbesserungen eher *einzelne* Techniken (z. B. Netz-

plan) als den gesamten Projektaufbau und Projektablauf. Ich bin zudem der Meinung, dass in einzelnen Sparten, so etwa bei den spezialisierten Baufachorganen, technischer Fortschritt und Führungskapazitäten nicht miteinander Schritt gehalten haben; dabei spielen allerdings auch *gewisse überholte Standardsregeln und Berufsbilder* («der Architekt als Treuhänder des Bauherrn») eine fragwürdige Rolle.

Organisatorisch muss deshalb primär bei folgenden Mängeln angesetzt werden:

- der ungenügenden Konzeptionsfähigkeit der spezialisierten und ausdifferenzierten Verwaltungseinheiten,
- der Überforderung der Exekutive durch fehlende Delegation und Negativkoordination,
- dem reinen Zuständigkeits- und «Kästchendenken» [5].

In dieser Hinsicht liegt die Zielrichtung des Projektmanagements gleich wie die – umfassendere – der Verwaltungsreform.

Finanz- und wirtschaftspolitische Aspekte

Mit der Zunahme der öffentlichen Aufgaben hat in der Vergangenheit auch eine Aufblähung des bürokratischen Apparates stattgefunden, der namentlich die *Finanzressorts* beschäftigt. Einerseits müssen die steigenden personellen und finanziellen Ansprüche der Departemente und Abteilungen bekämpft werden, andererseits ist der anspruchsvoller gewordene Kontrollauftrag zu bewältigen (z. B. mitschreitende Finanzkontrolle und Revisorat). Auch aus dieser Sicht ergeben sich Forderungen an das Projektmanagement:

- Es soll die Haltung «neue Aufgabe verlangt neue Ressourcen» bekämpft werden, woraus sich unter anderem die Forderung nach einer interdepartementalen Stellenumlegung ableitet.
- Die für die Finanzpolitik verantwortlichen Stellen müssen von Anfang bei der Projektplanung und Projektrealisierung eingeschaltet werden.

Planung, Realisierung und Betrieb öffentlicher Projekte sind dabei nicht nur technokratische Funktionen, die vom eigentlichen Projektziel her interpretiert werden dürfen. Es ist vielmehr notwendig, das finanz- und wirtschaftspolitische *Umfeld* eines Projektes rechtzeitig zu untersuchen. Während Probleme wie die Kostenschätzung, die Etappierung des Zahlungsbedarfes oder die Optimierung der Betriebskosten heute einigermaßen geläufig sind, werden die wirtschaftspolitischen Zusammenhänge noch oft übersehen. Diese gehen von der Vergebung über regionale Beschäftigungswirkungen bis zur Struktur- und Entwicklungspolitik – alles Bereiche, die eine erhebliche politische Sensibilität aufweisen [6].

Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung

Theoretischer Hintergrund

Öffentliche Projekte hat es schon immer gegeben, aber erst die eingangs geschilderten neuen Probleme haben dazu geführt, dass sich auch die Theorie um organisatorisch, finanziell und rechtlich bessere Lösungen bemüht hat. Unter angelsächsischem Einfluss und über industrielle Erfahrungen ist eine eigentliche *Kunstlehre des Projektmanagements* entstanden, die vorerst für die öffentliche Verwaltung *systemfremde Modelle* propagierte. Es bedurfte längerer Auseinandersetzungen zwischen Ökonomen, Juristen und Ingenieuren, bis eine gewisse Einigung und Praxisorientierung entstand. Meines Erachtens stehen heute drei Zielsetzungen im Vordergrund:

- a) eine möglichst weitgehende Zusammenlegung der Planungs-, Realisierungs- und Inbetriebnahmefunktionen,
- b) eine gute Einpassung der Projektorganisation in die übrige Verwaltungsorganisation,
- c) eine wirksame Kosten- und Terminkontrolle.

Theoretische Erwägungen und praktische Erfahrungen (namentlich auch aus der Beschaffung komplexer Rüstungsgüter) zeigen, dass hier sowohl die *Struktur- und Prozessorganisation* als auch die *Planungs- und Kontrollverfahren* angesprochen sind [7]. Je nach Führungsstil, Grösse der Verwaltung und Art des Projektes sind unterschiedliche Möglichkeiten vorhanden.

Unter dem Einfluss importierter, zu schnell übernommener «Heilslehren» hat man bei uns gelegentlich übersehen, dass nicht ein maximaler Organisationsgrad sinnvoll ist, sondern dass sich *Disposition und Improvisation* – gerade unter den direktdemokratischen und föderalistischen Bedingungen schweizerischer Politik – *ergänzen* müssen [8]. Eine Projektorganisation soll steuerbar und lernfähig, aber keineswegs bis ins letzte vorgeformt sein. Dafür sprechen die «weichen» und langfristigen Aspekte moderner Grossprojekte. Struktur- und entwicklungspolitische Effekte sowie bestimmte Nebenwirkungen (z. B. Umweltbelastung, Beeinflussung der regionalen Mobilität) belegen, dass die klassischen Erstellungsfunktionen (z. B. das Bauen) nicht überwertet werden dürfen. Anspruchsvoller geworden ist schliesslich meist auch der *Prozess der Inbetriebnahme*, der zu einer besonders guten Abstimmung zwischen Realisator und Benützer zwingt.

Modellansätze

Im Rahmen *traditioneller Verwaltungsorganisationen* gibt es zwei Idealtypen

des Projektmanagements:

- a) die reine Linienlösung (vollständige «divisionale» Verantwortlichkeit der interessierten Departemente oder Abteilungen)
- b) die sogenannte Funktionalisierung (Trennung zwischen Bedürfnis- und Realisierungsträgern, das heisst zeitlich-funktionell getrennte Verantwortlichkeiten der Departemente oder Abteilungen)

So sind etwa mit der Schaffung von Hochbauämtern spezialisierte Baufachorgane entstanden, die im Dienste der jeweiligen Bedürfnisträger bestimmte Planungs- und Realisierungsfunktionen übernommen haben. Diese Spezialisierung hat zwar grosse fachliche Vorteile gebracht, gleichzeitig aber auch zu *horizontalen Koordinationsproblemen* geführt.

Hier setzt nun das moderne Projektmanagement mit den früher erwähnten Zielsetzungen an. Die zentrale Figur des Projektmanagers ist angelegt auf eine funktionelle, zeitliche und führungsmässige *Integration*. Er lebt nur für sein Projekt und sorgt umfassend für Planung, Realisierung und Inbetriebnahme.

In der Literatur werden so grundsätzlich *zwei Formen* des Projektmanagers unterschieden [9]:

- a) die *beratende Projektleitung* (das Projektmanagement hat keine Rechte über Mitarbeiter, Finanzen oder Sachen).
- b) *Matrix-Projektmanagement* (das Projektmanagement verfügt über Mitarbeiter, Finanzen oder Sachen der betroffenen Departemente und Abteilungen)

Durch eine *mehrdimensionale Organisationsstruktur* sollen die Vorteile der oben skizzierten divisionalen und funktionalen Lösung kombiniert werden [10]: über eine Person, den Projektleiter, oder ein Team, die Projektleitung, werden die *projektbezogenen Aufgaben* und Kompetenzen der beteiligten Departemente und Abteilungen zusammengefasst. Ob beratend oder direkt verantwortlich: der bedeutendste Nachteil des so aufgebauten Projektmanagements liegt darin, dass die nun betroffenen Mitarbeiter *mehrere Vorgesetzte* haben. Für Bürokratie und Politik entstehen daraus ernsthafte, aber lösbare Probleme.

Unter dem Einfluss des üblichen kollektionalen Führungsstils und im Zusammenhang mit dem in der Verwaltung betriebenen Mitberichtsverfahren (interdepartementale Differenzbereinigung vor dem Entscheid der Exekutive) haben sich in der *Praxis* Projektleitungen mit 3–7 Mitgliedern eingebürgert, die meist einen festen Vorsitzenden («Projektleiter») kennen und über gewisse eigene Mittel – gelegentlich auch bloss als «Ziehungsrechte» bei den Stammdepartementen – verfügen. Der Über-

gang zu den interdepartementalen Steuerungsgruppen, die sektoral begrenzte Koordinationsfunktionen wahrnehmen, ist fließend. Gegenüber den traditionellen Baukommissionen, die gerne in *kostensteigernde Debattierklubs* ausarten, und den monopolisierten Beschaffungs- und Baufachorganen, die nicht selten den Kontakt zu den Benützern verlieren, schafft das Projektmanagement bessere Voraussetzungen für Biss und Problemnähe.

Die Projektleitung «Reusstalsanierung» als Fallbeispiel *)

Vorleistung

Das aargauische Projekt der Reusstalsanierung besitzt eine lange Vorgeschichte, in der auch aus organisatorischer Sicht bestimmte Köpfe eine wichtige Rolle spielen: man denke etwa an den Gestaltungswillen der aargauischen Baudirektoren *Kurt Kim* und *Jörg Ursprung*. Als die Hürden der kantonalen Volksabstimmung und der bundesrechtlichen Anerkennung genommen waren, ging es um die Schaffung einer tragfähigen Projektorganisation für das vielgestaltige Vorhaben. Neben dem verwaltungsinternen Zusammenhalt musste auch die politische Abstützung sichergestellt werden. Für das, was schliesslich geschaffen wurde, spielten folgende *praktische Umstände und Ereignisse* eine wichtige Rolle:

- a) die 1969 eingeleitete Regierungs- und Verwaltungsreform, vor allem durch die Einführung einer sauberen divisionalen Strukturorganisation der neu gegliederten fünf Departemente [11];
- b) die Inangriffnahme grosser Investitionsvorhaben im Spitalbereich (die ebenfalls einen bedeutenden Organisationsaufwand verlangten);
- c) die Einführung einer strikten mittelfristigen Finanzplanung;
- d) günstige Erfahrungen mit Projektleitungen (ad hoc eingesetzte Teams) im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung.

Der multidisziplinäre Charakter vieler Projekte und eine besondere politisch-organisatorische Konstellation führten fast automatisch zu Neuerungen im Projektmanagement.

Die «überdepartementale Projektorganisation» in der aargauischen Verwaltung

Ende der Sechzigerjahre zeichneten sich in der aargauischen Infrastruktur-

*) Auf die besondern fachlichen Determinanten, die rechtlichen Grundlagen und gewisse politische Hintergründe gehe ich bewusst nicht ein; sie sind aber weitgehend in den umfassenden Ausführungen von Ulrich Flury enthalten.

ausrüstung immer deutlicher Engpässe ab; Ursache dafür war in erster Linie ein sprunghafter Bevölkerungsanstieg, der zu einer erheblichen privaten Bautätigkeit geführt hatte. In der Finanzplanung jener Jahre kumulierten sich Projekte der Gesundheits-, Bildungs- und Umweltschutzpolitik. Da aber der aargauische Finanzhaushalt bereits seit 1963 defizitär war, was teilweise auch auf besondere – strukturelle – Probleme der aargauischen Finanz- und Wirtschaftspolitik hinweist [12], bestand von Anfang an ein *hoher Kostendruck*. Es war deshalb klar, dass das Personal der Zentralverwaltung nur geringfügig erweitert und dass «möglichst sparsam» gebaut werden sollte. Der Regierungsrat hat gegenüber dem Grossen Rat mehrfach erklärt, dass er die bewilligten Verpflichtungskredite insbesondere durch ein gutes Projektmanagement einzuhalten gedenke.

Am 21. Oktober 1971 entschloss sich dann der Regierungsrat, für die beiden *Grossprojekte* der *Reusstalsanierung* und der *Spitalbauten* (Erweiterung der Pflegeschulen Aarau, Ausbau Kantonsspital Aarau, Neubau Kantonsspital Baden) ein modernes Projektmanagement einzurichten, das ausserhalb der eigentlichen Stab-Linien-Organisation zu stehen habe. Während es in diesen beiden Gebieten früher nur «Delegierte» gegeben hatte, die im wesentlichen beratende Funktionen wahrnahmen, wurde nun eine eigentliche *Matrixorganisation* eingerichtet, die konsequent auf die Realisierung ausgerichtet war. Konkret schuf der Regierungsrat zwei ähnlich strukturierte Projektleitungen, die je für ihren Bereich, also die Reusstalsanierung und den Ausbau der kantonalen Spitäler, sachlich und finanziell voll verantwortlich waren. Im Jahre 1974 wurde überdies eine gleiche Projektleitung für drei grosse Mittelschulbauvorhaben eingesetzt. Bild 1 zeigt die Struktur der so geschaffenen Projektorganisation.

Die Projektleitungen haben bezüglich des *Antragsverfahrens* und der *Finanzkompetenz* eine ähnliche Stellung wie die Departemente; der Regierungsrat übertrug hier namentlich die Bestimmung der §§ 21 ff des Dekrets über die Organisation und die Geschäftsführung des Regierungsrates und seiner Departemente vom 17. März 1969. Als formelles Überwachungs- und materielles Stabsorgan des Regierungsrates wirkt ein sechsköpfiger Koordinationsausschuss, dessen Aufgaben und Kompetenzen in einem besonderen Reglement zusammengefasst sind (vgl. Anhang).

Zusammensetzung, Aufgaben und Tätigkeit der Projektleitung

Die Stellung der Projektleitung Reusstalsanierung (PLR) geht einerseits aus dem dargestellten Strukturschema hervor; andererseits zeigt die im Anhang

wiedergegebene Stellenbeschreibung (Pflichtenheft) die knapp gehaltene Formulierung der Aufgaben und Kompetenzen. Diese haben sich im Laufe der Zeit, vor allem hinsichtlich der *Gewichtung*, wesentlich verändert. Grobnetzplan und Kostenschätzung, ergänzt durch Korrekturen der Regierungsprogramme 1973–1977 und 1977–1981, enthalten ebenfalls einen erheblichen Spielraum. Wie auch im Falle der Spital- und Schulbauten hat sich der Regierungsrat entschlossen, Planung und Realisierung *schrittweise* zu entwickeln. Wichtige Entscheide, namentlich im Bereich des Wasserbaus und des Umweltschutzes, konnten erst gegen Mitte der siebziger Jahre gefällt werden. Zusammenfassend scheinen mir folgende *Merkmale* für das Projektmanagement im Falle der Reusstalsanierung typisch und lehrreich zu sein:

- Die PLR umfasst fünf ständige Mitglieder unterschiedlicher hierarchischer Stellung und unterschiedlicher Herkunft (darunter den Direktor des Aargauischen Elektrizitätswerkes).
- Der Chef der Projektleitung ist nicht Beamter, sondern ein vertraglich angestellter «Delegierter» mit Teilzeitpensum (Pensionierter).
- Ein Bundesbeamter vertritt als nichtständiges Mitglied der PLR die Interessen des Naturschutzes; den gleichen Status besitzt auch der Chef der Abteilung Forstwirtschaft (Kantonsoberförster).
- Der PLR unterstellt sind sieben sogenannte Projektgruppen, die, nach Teilaufgaben spezialisiert, fallweise Sachbearbeitungsaufträge übernehmen.
- Der PLR zugeordnet ist schliesslich auch eine konsultative Kommission, die namentlich die regionalen und

gewisse politische Interessen abdecken hat.

- Neben der Aufgabendelegation an die Projektgruppen, bzw. an die zuständigen Departemente und Abteilungen und das Aargauische Elektrizitätswerk, verfügt die PLR auch über einen kleinen Stab, insbesondere einen im Antrags- und Berichtswesen erfahrenen Protokollführer.

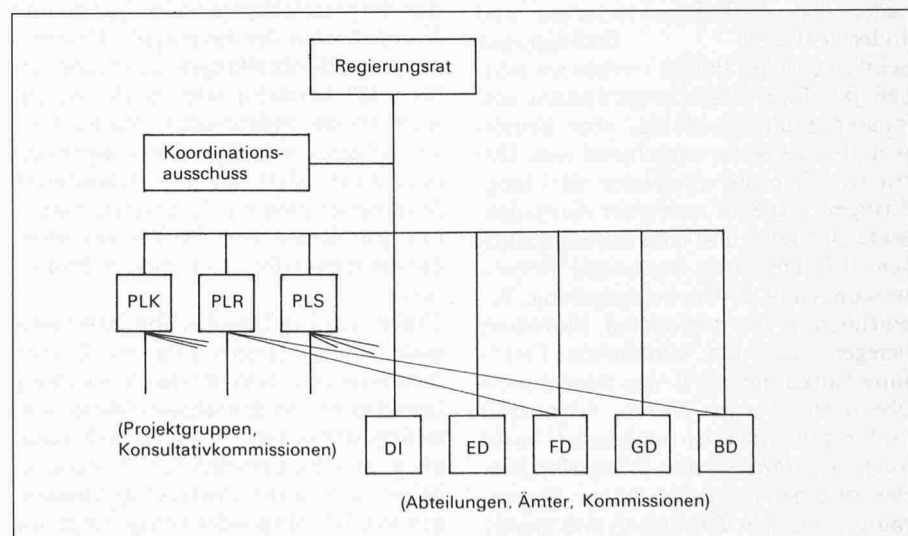
Die PLR besitzt – im Vergleich zu den zwei andern aargauischen Projektleitungen von Grossvorhaben – am typischsten den Charakter einer *Kopfororganisation*. Sie betont die Führungsfunktionen und «bindet», über die einzelnen Projektleitungsmitglieder, die betroffenen Departemente und Abteilungen.

Eine kurze Zwischenbilanz

Es kann hier nicht darum gehen, die oben dargestellte «überdepartementale Projektorganisation» in der aargauischen Verwaltung generell zu würdigen; dazu wären sorgfältige empirische Untersuchungen und, wie mir scheint, auch eine gewisse zeitliche Distanz notwendig. Hingegen wird versucht, ausgehend vom Fall der Reusstalsanierung gewisse allgemeine Tendenzen festzustellen und zu interpretieren.

Zuerst einmal darf festgestellt werden, dass die Projektleitungen insgesamt rasch funktioniert und an Ansehen gewonnen haben. Die PLR hat in den vergangenen acht Jahren ihrer Tätigkeit viel geleistet und zweifelsohne auch an Routine gewonnen. Die Traktanden der Sitzungen (bis zum Frühjahr 1979 waren es rund 220) werden professionell abgehandelt, und allfällige Friktionen und Schwierigkeiten werden rechtzeitig aufgegriffen. Der Kontakt zur Exekuti-

Bild 1. Struktur der Projektorganisation in der aargauischen Verwaltung



DI: Departement des Innern
 ED: Erziehungsdepartement
 FD: Finanzdepartement
 GD: Departement des Gesundheitswesens
 BD: Baudepartement

PLK: Projektleitung kantonalen Spitäler
 (Kantonsspitaler Aarau und Baden)
 PLR: Projektleitung Reusstalsanierung
 PLS: Projektleitung kantonale Schulen
 (Mittelschulen Baden, Brugg, Zofingen)

ve ist im allgemeinen gut, wozu sicher auch das Wirken einer speziellen Regierungsdelegation, die sich periodisch über den Stand der Dinge informieren lässt, beiträgt. Die Zusammenarbeit mit dem Koordinationsausschuss, der ursprünglich von einzelnen Verwaltungsstellen und Projektleitungsmitgliedern reserviert aufgenommen wurde (man hat ihn auch schon als Nebenregierung bezeichnet), klappt ebenfalls. *Rückblickend* lassen sich *fünf hauptsächlichste Positivpunkte* herauschälen:

- a) Die interdepartementale Zusammenarbeit ist – vor allem durch die Vereinfachung des Mitberichtsverfahrens – erleichtert worden.
- b) Entsprechend der komplexen Natur des Projektes Reusstalsanierung konnten sich die verschiedenen Interessen angemessen artikulieren; in andern Projektleitungen, die von einer noch stärkeren Polarisierung zwischen Bedürfnisträger und Bau-fachorgan auszugehen hatten, ist dies noch deutlicher zum Ausdruck gekommen.
- c) Die gewählte Form des Projektmanagements hat die Mitwirkung des Finanzdepartementes erleichtert und dessen Mitarbeiter durchaus aktiviert.
- d) Der durch geschriebene und ungeschriebene Regeln bestehende Entscheidungszwang hat die PLR zu einem sehr selbständigen Handeln geführt (was allerdings immer auch eine personelle Frage ist).
- e) Die «überdepartementale Projektorganisation» hat durchaus auch Raum geschaffen, damit gewisse «weiche» Aspekte des Projektes zum Tragen kamen; eine glückliche personelle und fachliche Bindung mit der ETH Zürich hat sich ganz besonders für den Natur- und Landschaftsschutz günstig ausgewirkt.

Unabhängig von psychologischen und politischen Anfangsschwierigkeiten, die hie und da bei andern Projekten sogar in den Grossen Rat ausstrahlten, weist das gewählte Projektmanagement selbstverständlich auch *Negativpunkte* auf:

- a) Es hat nie an Versuchen gefehlt, die Spielregeln der Matrixorganisation zu sprengen und, allenfalls auf kaltem Weg, bestimmte Departements- oder Abteilungsinteressen durchzusetzen.
- b) Es traten und treten noch Informationsdefizite in den von der Projektleitung betroffenen Departementen oder Abteilungen auf (mangelnde Orientierung als Spannungsursache im Verhältnis zwischen Projektleitungsmitgliedern und ihren Vorgesetzten).
- c) Gelegentlich entstanden auch insofern Probleme, als grundlegende Differenzen oder Pendenzen nicht oder zu spät nach oben gespült wurden;

bei andern Projektleitungen kann allerdings etwa auch das Gegenteil, nämlich ein allzu häufiges Abschieben von Differenzen, beobachtet werden.

Offen muss schliesslich die Frage bleiben, wieweit die mehr *struktur- und entwicklungspolitisch* ausgerichteten Arbeiten, über den Natur- und Landschaftsschutz hinaus, im Rahmen eines doch primär realisierungsorientierten Projektmanagements übernommen werden können und sollen. In diesem Zusammenhang muss auch zugegeben werden, dass der praktische Stand der Wirtschaftspolitik über weite Strecken unbefriedigend ist und dass gewisse Versuche einer konzeptionellen regionalen Förderung (neben durchaus positiven planerischen Resultaten) unerwünschte Bürokratisierungstendenzen mit sich gebracht haben. Meines Erachtens wird es in erster Linie eine Frage des Instrumentariums sein, welche echten struktur- und entwicklungspolitischen Ziele beim heutigen Stand der Projektarbeiten im Reusstal noch verfolgt werden können. In diesem Zusammenhang darf man namentlich auch auf die sozialwissenschaftlich ausgerichteten Arbeiten der ETH Zürich gespannt sein [13].

Anhang 1

Projektleitung – Reusstalsanierung

Stellenbeschreibung

Bezeichnung der Stelle.

Projektleitung Reusstalsanierung

Stelleninhaber:

Vorsitz: Delegierter des Regierungsrates für die Reusstalsanierung
 Chef der Abt. Wasserbau
 Chef Sektion Strukturverbesserung
 Direktor des AEW
 Vertreter der Finanzverwaltung

Nichtständige Mitglieder

- Naturschutzexperte
- Kantonsoberrichter

Stellvertreter:

Der Vorsitzende der PL-Reusstalsanierung wird durch den Chef der Abt. Wasserbau vertreten.
 Die Mitglieder bestimmen ihre Stellvertreter in eigener Kompetenz.

Vorgesetzte Stelle:

Die Mitglieder des Regierungsrates, soweit dieser seine Steuerungsfunktion nicht an den Koordinationsausschuss delegiert hat.

Schlussbemerkungen

Die heutigen spezialisierten Verwaltungen benötigen – ebenso wie industrielle Grossbetriebe – jedenfalls für Planung und Realisierung grosser, komplexer Projekte ein spezielles Management. Durch die von mir geschilderten organisatorischen Neuerungen können, wie der Fall «Reusstalsanierung» zeigt, unbestreitbare technokratische und politische Vorteile erzielt werden. Letztlich darf aber nicht übersehen werden, dass ohne eine gute *Substanz* an Mitarbeitern die organisatorischen Verbesserungen nichts nützen.

Verschiedene Beispiele aus dem aargauischen Erfahrungskreis zeigen auch, dass Projektleitungen mit zunehmendem Alter eine gewisse selbstbetätigende Tendenz aufweisen: sie verlieren also den Charakter von «Wegwerforganisationen». Schliesslich ist zu beachten, dass durch formalisierte Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollverfahren die verwaltungsinternen Arbeiten rationalisiert werden können, dass aber derartige Massnahmen im Forschungs-bereich, der wichtige Halbfabrikate zu liefern hat, doch nur zum Teil bestehen.

Unterstellte Stellen:

Chef Projektgruppe Kraftwerk
 Chef Projektgruppe Natur und Landschaft
 Chef Projektgruppe Wasserbau
 Chef Projektgruppe Landerwerb und Erwerb von Rechten
 Chef Projektgruppe Planbank
 Chef Projektgruppe Wald
 Chef Projektgruppe Strukturverbesserungen.

Generelle Aufgaben und Ziel

Der Zweck der Reusstalsanierung sowie die generelle Aufgabenstellung sind im Gesetz über den Hochwasserschutz, die Entwässerung und die Bodenverbesserungen im Gebiet der Reussebene vom 15. Oktober 1969 umschrieben und für die PL Reusstalsanierung verbindlich. Die Zielsetzung, insbesondere die Zielhierarchien sind in den Führungsrichtlinien verdeutlicht. Die Führungsrichtlinien sind integrierender Bestandteil der Stellenbeschreibung für die PL Reusstalsanierung.

Spezielle Aufgaben

Initialisierung

Die Projektleitung schlägt den Zeitpunkt für die Erteilung neuer Aufträge und der Inangriffnahme neuer Arbeiten vor. Sie stellt den Antrag über sämtliche Arbeitsvergebungen und fordert die hierfür notwendigen Kredite

rechtzeitig an. Sie schlägt das zu wählende Personal vor.

Planung

Rechtzeitige Bereitstellung sämtlicher für die Reusstalsanierung notwendigen Planunterlagen.

Führung einer laufenden Termin- und Finanzplanung anhand eines Netzplanes. Planung des Personaleinsatzes in den Projektgruppen.

Projektierung und Entscheidung

Die PL entscheidet nach dem Grundsatz der Einstimmigkeit.

Die Projektleitung entscheidet über die Wahl von Varianten und Konstruktionsdetails soweit sie von technischer und finanzieller Bedeutung sind.

Richtungsweisend ist hinsichtlich der finanziellen Kompetenzen der neugefasste Par. 23 Abs. 2 des Organisationsdekretes vom 21.12.1971.

Sie entscheidet als erste Instanz in allen Fällen von Differenzen zwischen Projektgruppen, Gemeinden, Genossenschaften oder anderen interessierten Stellen. Sie legt verbindliche Richtlinien über technische und administrative Belange für alle Beteiligten fest.

Bei Uneinigkeiten innerhalb der PL hinsichtlich eines Geschäftes, wird das betreffende Geschäft an den Koordinationsausschuss überwiesen, zwecks Weiterleitung an den Regierungsrat.

Anordnung

Die gesamte Geschäftsführung, insbesondere der Informationsfluss, das Rechnungswesen und die Registratur ordnet die PL an. Die PL veranlasst die Projektgruppen anhand von Aufträgen zur Durchführung bestimmter Arbeiten.

Die PL veranlasst auch Gemeinden oder Genossenschaften zur Fassung notwendiger Beschlüsse.

Ausführung

Die Projektleitung besorgt den gesamten Verkehr mit Koordinationsausschuss, Regierungsrat und Bundesstellen. Sie verfasst per Ende Juni und Ende Januar jedes Jahres Berichte zu Händen dieser vorgesetzten Behörden über den technischen und finanziellen Stand des Unternehmens. Sie orientiert diese Stelle periodisch.

Kontrolle

Die Projektleitung kontrolliert die Arbeit der Projektgruppen und überwacht auch die reibungslose Mitarbeit anderer Stellen, wie Gemeinden, Genossenschaften, Militär usw. Sie kontrolliert laufend die Einhaltung der Termine und den Kostenverlauf. Die Projektleitung übt die Oberbauleitung über sämtliche Bauarbeiten aus.

Sie erstattet im Sinne des «Management by

Projektleitung Reusstalsanierung. Funktionendiagramm

Stellen	Grosser Rat	Regierungsrat	Koordinationsaussch.	Projektleitung	Projektgruppen	Finanzverwaltung		
Aufgaben								
1. Bereitstellung der Planunterlagen				K	A			
2. Projektierung	EG	EW	B	EN	B			
3. Auftragsvergebung 0 – 50 000 Fr.		EW		EN				
50–200 000 Fr.		EW	B	EN		K		
200 000 Fr. und mehr	EG	EN	B	A	A	K		
4. Termin- und Finanzplanung		EG	K	EN	A			
5. Überwachung Arbeitsfortschritt		EG	EW	K	B			
6. Geschäftsführung			K	EN	B			
7. Koordination mit Gemeinden und Genossenschaften		EG		EN Aw	A			

EG Entscheidung in Grundsatzfragen

EN Entscheidung im Normalfall

EW Entscheidung Vorbehalt wichtige Fälle

EM Mitentscheidung

B Beratungs- und Vorschlagsrecht

A Ausführung

AW Ausführung Vorbehalt wicht. Fälle

K Ergebniskontrolle und Auswertung

Exceptions» bei «out of line» Situationen Bericht an die vorgesetzten Stellen.

Die Mitglieder der Projektleitung visieren die in ihren Bereichen anfallenden Rechnungen. Die Rechnungsführung selbst erfolgt jedoch dezentralisiert durch die Departemente und Abteilungen.

Die Stabsorgane

Im Rahmen der Aufgabenerfüllung stehen der PL Reusstalsanierung folgende Stabsorgane zur Verfügung.

- juristisch/administrativer Stab
- wissenschaftlicher Stab

Ihre Aufgaben sind in einer gesonderten Stellenbeschreibung festgehalten.

Querverbindungen

Verwaltungsintern

Die Informationsbeziehungen richten sich vor allem auf die folgenden Verwaltungsstellen

- Kantonales Oberforstamt
- Finanzverwaltung

Extern

- zu den zuständigen Behörden des Bundes
- zu den von der Reusstalsanierung betroffenen Gemeinden sowie Bodenverbesserungsgenossenschaften.

Berichtswesen

Die PL Reusstalsanierung pflegt einen inten-

siven Informationsaustausch mit der PL Spitäler.

Die Verhandlungsprotokolle werden gegenseitig ausgetauscht. Semesterweise Berichterstattung zu Händen der vorgesetzten Behörden über den Baufortschritt und die Beanspruchung der Kredite. Diese Berichterstattung hat ebenfalls durch die Organe des AEW für den Bereich Kraftwerkbau zu erfolgen.

Sie ordnet eine quartalsweise Berichterstattung der Projektgruppen zu Händen der Projektleitung an.

Die Protokolle der PL Reusstalsanierung gehen an den Vorsteher des Finanzdepartementes und an den Vorsteher des Baudepartementes sowie an den Koordinationsausschuss.

Ausserdem regt sie die Veröffentlichung von Berichten und wichtigen Informationen zu Händen des Informationschefs an.

Befugnisse

Sämtliche Grundsatzentscheide politischer Natur werden durch den Regierungsrat getroffen. Es sind dies vor allem die folgenden Bereiche im Rahmen der Reusstalsanierung:

- Dammführung
- Entwässerungssystem
- Ausscheidung von Naturschutzreservaten
- allfällige Aussiedlungen
- Wegbau

Die übrigen Befugnisse werden aufgrund des Funktionsdiagramms geregelt (siehe oben rechts).

Anhang 2

Reglement

des Koordinationsausschusses vom 18. März 1971

Der Regierungsrat des Kantons Aargau
beschliesst:

§ 1	
Geltungsbereich	Der Koordinationsausschuss ist ein dem Regierungsrat unterstelltes Stabsorgan. Er wird überall dort eingesetzt, wo überdepartementale Projekte zu realisieren sind.
§ 2	
Grundsatz	Dem Koordinationsausschuss obliegt die Koordination der Organisation, Planung und Realisierung von Grossprojekten.
§ 3	
Aufgaben	¹ Der Koordinationsausschuss informiert und berät den Regierungsrat in allen Fragen der Projektleitung. Er überwacht die Tätigkeit der verschiedenen Projektleitungen und entscheidet über jene Punkte, über die innerhalb der Projektleitungen keine Einigung erzielt werden kann. ² Er ist verantwortlich für die Vereinheitlichung der Tätigkeit und die Zusammenarbeit der einzelnen Projektleitungen.
§ 4	
Zusammensetzung	Der Regierungsrat wählt als Mitglieder des Koordinationsausschusses je einen Chefbeamten der fünf Departemente sowie den Staatsschreiber.
§ 5	
Vorsitz	Der Regierungsrat wählt den Vorsitzenden. Dieser ist für den Informationsfluss zwischen dem Regierungsrat und dem Koordinationsausschuss besorgt.
§ 6	
Beschlussfassung	¹ Der Koordinationsausschuss ist verhandlungsfähig, wenn mindestens vier Mitglieder anwesend sind. ² Ein Beschluss ist gültig, wenn er von der Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst worden ist. ³ Zur Aufhebung eines gefassten Beschlusses ist eine Mehrheit von wenigstens vier Stimmen erforderlich. ⁴ Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende.
§ 7	
Sekretariat	Der Regierungsrat kann dem Koordinationsausschuss ein permanentes Sekretariat zuordnen.
§ 8	
Weitere Kompetenzen	Der Regierungsrat kann Entscheidungskompetenzen an den Koordinationsausschuss delegieren. Diese Kompetenzdelegationen können projektbezogen, zeitlich befristet oder aber sachbezogen generell sein.
§ 9	
Inkrafttreten	Dieses Reglement tritt am 1. April 1971 in Kraft.
Aarau, den 18. März 1971	

Im Namen des Regierungsrates

Der Landammann:

Dr. Bruno Hunziker

Der Staatsschreiber:

Dr. Hans Suter

Anmerkungen

- [1] Vgl. S. Bieri: «Verwaltungsorganisation in der Krise?», Brennpunkt, 76. Jg., Aarau 1979, S. 17 ff
- [2] Dazu etwa Chr. Badelt: «Selbstorganisation: Alternative zur Bürokratie», Wien 1979; M. Zumbühl: «Privatisierung staatlicher Wirtschaftstätigkeit - Notwendigkeit und Möglichkeiten», Zürich 1978; M. Lendi & R. Nef: «Erfüllung öffentlicher Aufgaben», DISP Nr. 54, Zürich 1979, S. 23 ff
- [3] Vgl. F. Wagoner (Hrsg.): «Verselbständigung von Verwaltungsträgern», Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 1, Bonn 1976
- [4] Grundlegend dazu: C. Böhrer: «Entscheidungshilfen für die Regierung», Opladen 1970. Vgl. auch A. Zogg: «Systemorientiertes Projekt-Management», Zürich 1974
- [5] Mit diesen Mängeln hat sich auch die Politische Planung auseinanderzusetzen: S. Bieri: «Politische Planung in der Schweiz», Die Unternehmung, 32. Jg., Bern + Stuttgart 1976, S. 115 ff. Siehe auch: E. Müller: «7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes», Die öffentliche Verwaltung, Köln 1977, Heft 1/2, S. 15 ff
- [6] In diesem Zusammenhang ist auf die umfangreiche Literatur zur Nutzen-Kosten-Analyse hinzuweisen, auf die hier nicht eingetreten werden kann. Vgl. etwa K.-H. Hansmeyer-B. Rürup: & «Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente», Tübingen + Düsseldorf 1974
- [7] Dies zeigt z. B. die Auseinandersetzung um das Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS). Vgl. neuerdings auch: G. W. Wittkämper: «Funktionale Verwaltungsreform», Bonn 1978, S. 202 ff
- [8] Vgl. U. Becker: «Zweck und Mass der Organisation», Handbuch der Verwaltung, Heft 3.1, Köln + Berlin + Bonn + München 1976, S. 29 ff
- [9] Dazu etwa: Ausschuss für wirtschaftliche Verwaltung in Wirtschaft und öffentlicher Hand e. V., Projektleitung in der öffentlichen Verwaltung, Frankfurt a. M. 1974 (vielfältig); Zogg, a. a. O., S. 171 ff; M. Lepper: «Teams in der öffentlichen Verwaltung», Die Verwaltung, Bd. 5, Berlin 1972, S. 141 ff
- [10] Vgl. H. Ulrich & F. Sidler: «Ein Management-Modell für die öffentliche Hand», Bern + Stuttgart 1977, S. 83 ff
- [11] Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Aargau, Bericht der Arbeitsgruppe für die Verwaltungsreform («Arbeitsgruppe Eichenberger»), Aarau 1968. Vgl. auch S. Bieri: «Die Einleitung der Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Aargau», Verwaltungspraxis, 24. Jg., Solothurn 1970, Heft 10, S. 1 ff
- [12] Zu dieser für den Aargau bewegenden Frage (man denke etwa an das Verhältnis zu den ausserkantonalen Ballungszentren) vgl.: Regierungsrat des Kantons Aargau, Kantonaler Finanzhaushalt und interkantonaler Lastenausgleich
- [13] Die Möglichkeiten kleinräumiger Wirtschaftspolitik und sektoraler Förderungsmassnahmen (z. B. im ländlichen Raum) dürfen nicht überschätzt werden. Vielleicht liegt eine Chance der Reusstalforschung gerade darin, dass in Zukunft vermehrt interregionale Beziehungen untersucht werden.

Adresse des Verfassers: Dr. St. Bieri, Beauftragter für Finanz- und Wirtschaftsfragen des Kantons Aargau, Dozent an der Universität Zürich, Tellihochhaus, 5004 Aarau